

## **LAS REFORMAS DEL FUERO NUEVO (1975-2019)**

Foru Berriaren erreformak (1975-2019)

The reforms of the New Legal Code (1975-2019)

Ana Clara VILLANUEVA LATORRE

Universidad Pública de Navarra / Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 31 de mayo de 2020

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 12 de julio de 2020

Fecha de aceptación / Onartze-data: 10 de septiembre de 2020

La Compilación del Derecho Civil de Navarra o Fuero Nuevo fue el último de los textos de derecho privado foral o especial en ver la luz. Desde su promulgación, en el año 1973, hasta el pasado año 2019, únicamente había sido objeto de lo que puede considerarse una “reforma” en el año 1987 para adecuarse a la Constitución. A partir de ese momento, el legislador navarro, pese a ser consciente de la necesidad de abordar su reforma integral, utilizó la técnica de las leyes especiales para regular materias puntuales y relativas fundamentalmente al derecho de familia que debieran haberse incluido en su texto. Puede, por ello, afirmarse, que el derecho civil navarro ha vivido alejado de la realidad social. Y puede, también, afirmarse, que el objetivo principal de la reforma operada por la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de actualización y modificación de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo, ha sido la apertura y el acercamiento de su texto a la realidad de las relaciones privadas de la ciudadanía navarra.

Palabras clave: Reformas del Fuero Nuevo. Derecho civil foral de Navarra. Realidad social navarra.



1973an argitaratu zen Nafarroako Zuzenbide Zibilaren Konpilazioa edo Foru Berria, foru-zuzenbidea edo zuzenbide berezia jorratzen duen azkena. Ezarri zenetik 2019ra bitartean, «erreformatzat» har daitekeen aldaketa bakarra izan du: 1987an erreformatu zen, Konstituziora egokitzeko. Nafarroako botere legegileak bazekien legedia goitik behera aldatu beharra zegoela. Alabaina, lege bereziak erabili zituen foru-testuetan jaso beharreko gai zehatzak arautzeko, batik bat familia-zuzenbideari zegokionean. Esan dezakegu, beraz, Nafarroako zuzenbide zibila errealitate sozialetik aldentuta egon dela. Eta esan dezakegu ere 21/2019ko Foru Legeak, apirilaren 4koak, Nafarroako Foru Zuzenbide Zibilaren Konpilazioa edo Foru Berria aldatu eta eguneratzen duenak, egindako erreformak nafar herritarren harreman pribatuen errealitatera ireki eta hurbildu duela testua.

Gako hitzak: Foru Berriaren erreformak. Nafarroako foru-zuzenbide zibila. Nafarroako errealitate soziala.



The Compilation of Civil Law of Navarre or New Legal Code was the last of the texts on regional or special private law to come into existence. Since its enactment, in 1973, up until last year, 2019, it was only subject to what could be considered a «reform» in 1987 in order to adapt to the Constitution. From then on,

the Navarre legislator, despite being aware of the need to carry out a comprehensive reform, used the technique of the special laws to regulate specific matters, and those mainly relating to family law, which should have been included in its text. It is thus possible to state that Navarre civil law has been distanced from social reality. And it can also be said that the main aim of the reform introduced by the Regional Law 21/2019, of 4 April, amending and updating the Compilation of Regional Civil Law of Navarre or the New Legal Code, was to open up and bring the text closer to the reality of the private relations of the citizens of Navarre.

Key-words: Reforms of the New Legal Code. Regional civil law of Navarre. Navarre social reality.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. 1973- 1978: NACIMIENTO Y ANDADURA DEL FUERO NUEVO DESDE SU PUBLICACIÓN HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. III. 1978- 1983: EL IMPACTO EN EL FUERO NUEVO DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA LORAFNA. IV. 1981-2000: EL «ANTES» Y EL «DESPUÉS» DE LA REFORMA DE 1987. V. 2000-2015: LAS MODIFICACIONES OPERADAS EN EL FUERO POR LA LEY PARA LA IGUALDAD JURÍDICA DE LAS PAREJAS ESTABLES Y SU LIMITADA VIGENCIA. EL SOSLAYO DE LA REFORMA DEL FUERO NUEVO MEDIANTE LA TÉCNICA DE LAS LEYES ESPECIALES. VI. 2016-2019: LA ACTUALIZACIÓN DEL FUERO NUEVO. LA LEY FORAL 21/2019, DE 4 DE ABRIL: TRABAJOS DESARROLLADOS Y MODIFICACIONES PUNTUALES PREVIAS. 1. Simposio de Derecho Histórico y Autonomo de Vasconia: hacia la codificación del derecho civil de navarra. 11 y 12 de enero de 2016. 2. Ponencia parlamentaria para «revisar, actualizar y adaptar el Fuero Nuevo a la realidad del siglo XXI». 3. Ley Foral 10/2016, de 1 de julio, de actualización del régimen regulador de la sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra. 4. Renovación de los miembros del Consejo Asesor del Derecho Civil Foral de Navarra. Nombramiento por Orden Foral 146/2016, de 12 de julio y sesión constitutiva de 23 de noviembre de dicho año. 5. La Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2017, de 24 de abril sobre la ley 71 b) del Fuero Nuevo, su declaración de inconstitucionalidad y el perentorio plazo otorgado al Parlamento de Navarra para operar su reforma. 6. Inicio del trabajo de redacción: 1 de febrero de 2018. 7. La Ley Foral 9/2018, de 17 de mayo, de reforma de la Compilación del Derecho Civil de Navarra en materia de filiación. 8. 30 de octubre de 2018: Entrega de la redacción de la totalidad del texto. 9. Anteproyecto y Proyecto: 19 de diciembre de 2018 y 6 de febrero de 2019. Tramitación parlamentaria. VII. LAS CLAVES DE LA REFORMA. 1. La Casa cede el protagonismo a la Persona que amplía su libertad civil. 2. El reforzamiento de la protección de los derechos civiles en las situaciones de mayor vulnerabilidad. 3. Igualdad y pluralidad: apertura y acercamiento. VIII. UN DESEO A MODO DE CONCLUSIÓN. IX. BIBLIOGRAFÍA.

*«El derecho civil foral debe abrirse a todos los estratos sociales, pues el fuero es para todos. Si es importante la libertad foral de testar, aun lo es más que todos los navarros tengan algo que testar»*

MIGUEL JAVIER URMENETA

## I. INTRODUCCION

Todo jurista es consciente de que la vida siempre va por delante del derecho. Es éste quien debe adaptarse a aquélla. El propio intérprete auténtico de la ley establece como criterio hermenéutico el de «la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicada»<sup>1</sup>.

El derecho que no se adapta a la realidad de los problemas de las personas sobre las que debería ser aplicado, siquiera sea por la vía de la interpretación, no es ya derecho si entendemos como tal el conjunto de normas que surgen de la sociedad con la finalidad de regular la convivencia entre las personas.

No es difícil reconocer que la Compilación del Derecho Civil de Navarra o Fuero Nuevo vigente hasta la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, no respondía a esa finalidad. Las distintas sensibilidades de los representantes de la ciudadanía navarra sintonizaron al evidenciarlo en la sesión parlamentaria del día 28 de marzo de 2019<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Art. 3.1 Cc.

<sup>2</sup> El Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra nº 145, sesión 139/28 de marzo 2019 recoge en tal sentido expresiones como las siguientes:

«Nuestros fueros, nuestro Derecho histórico es el fundamento de nuestra competencia legislativa y a su vez el punto de partida para numerosas instituciones reguladas en el Fuero Nuevo, pero nuestro Derecho actual no tiene que realizar una mera restauración de una cultura jurídica desaparecida o revivir una cultura en vías de desaparición, pues esta sería impracticable, siendo que debemos, al contrario, hacer surgir una cultura jurídica actual desde nuestra realidad histórico-jurídica. Que el Derecho Civil Foral Navarro debe forjarse desde la historia, pero también desde la actualidad, no es algo nuevo. Ya lo dijo en 1930 el Magistrado Felipe de Arín y Dorronsoro, preclaro jurista que puso la base doctrinal para la reivindicación de los comunales privatizados, las robadas robadas, como se decía en la Segunda República. El citado Felipe de Arín y Dorronsoro estimaba que no cabía aceptar ni una rigurosa aplicación de las leyes comunes ni el mantenimiento sistemático de las antiguas instituciones. La ciega sumisión –decía– a las antiguas leyes sin tener en cuenta las modernas exigencias, particularmente en el orden jurídico-social, sería un lamentable retroceso legislativo del que debemos huir, no por desprecio a las viejas tradiciones sino porque estas deben ceder su primacía a otras más ajustadas a las exigencias de la moderna edad» (María José Beaumont Aristu, Consejera de Presidencia, Justicia, Función Pública e Interior).

«Voy a empezar ya con mi exposición sobre esta modificación repitiendo las palabras que hace ya alguna década hizo un Presidente del Gobierno de Navarra. Vino a decir que era necesario buscar el reencuentro del Derecho Civil Foral con la nueva sociedad que estamos construyendo, penetrada de valores tan distintos y distantes de los que inspiraron la tradición navarra sin que por ello haya de perderse este sustrato normativo del que se parte necesitando, por lo tanto, la puesta al día a través de los instru-

El sentido de hablar aquí, en una jornada organizada para tratar de la Ley de Actualización y Modificación del Fuero Nuevo de 2019, de las reformas que su texto ha tenido desde el año 1975 no puede encontrarse en el limitado análisis jurídico de su evolución legislativa. Resultaría escasamente útil. El Fuero únicamente fue objeto de lo que puede considerarse una «reforma» en el año 1987 para acomodar su texto a los principios que incidían en el derecho privado derivados de que España fuera desde 1978 un estado social y democrático de derecho.

El verdadero sentido tiene que ser otro. Si ya partimos de que su evolución legislativa ha sido mínima desde su promulgación, así como de que en el año 2019 su texto no respondía a la realidad social del momento, de lo que se deberá tratar es de analizar si ha respondido a ella, o no, en algún momento, cuándo ha dejado de hacerlo, en su caso, si lo ha sido en todos los aspectos de las relaciones humanas privadas que regula, o en cuáles ha estado más cerca o más alejado. Y se tratará, también, de averiguar las circunstancias históricas, sociales y legislativas que lo puedan explicar.

Muchos de esos datos se van a intentar ofrecer a lo largo de estas líneas. Las conclusiones que se pueden extraer, sin embargo, no dejan de ser personales; la historia más reciente es común en mayor o menor medida y cada lector o lectora puede recordar los distintos hitos evolutivos sociales y relacionarlos con la respuesta jurídica que el Fuero ha sido capaz de ofrecer en cada momento.

Se me permitirá, no obstante, una sugerencia: el recorrido del desarrollo urbanístico de la «metrópolis» de Pamplona/Iruña como referencia del crecimiento de la población y de sus distintas necesidades y sensibilidades.

---

mentos técnicos que profesores y estudiosos del Derecho Privado consideren proponer» (Inmaculada Jurío Macaya, portavoz del Grupo Parlamentario PSN).

«No podemos olvidar que el texto actualmente vigente del año 1973, salvo alguna modificación puntual, ha llegado prácticamente vigente a nuestros días en su redacción actual y es evidente que en estos casi cuarenta años la sociedad navarra ha sufrido profundas transformaciones en materia social, en materia familiar y económica, transformaciones que no han tenido reflejo en el Fuero Nuevo, lo que ha provocado un distanciamiento entre la realidad social y el Fuero Nuevo que no servía a este último como una norma útil para resolver los problemas de la ciudadanía» (Aranxa Izurdiaga Osinaga, portavoz del Grupo Parlamentario EH Bildu).

«La situación actual es y resulta insostenible. Está fuera de la nueva realidad socioeconómica en la que se desenvuelve nuestra sociedad. Y es cierto, podíamos haber mirado para otro lado, pero, ya lo he dicho, hubiese sido un acto de irresponsabilidad imperdonable. Supondría ni más ni menos que no tener en cuenta todos y cada uno de los cambios sociales y legislativos que desde la reforma parcial del Fuero Nuevo en 1987 han acaecido tanto a nivel estatal como en los distintos convenios internacionales firmados por nuestro país y que forman parte de nuestro ordenamiento interno» (Koldo Martínez Uriobarrenetxea, portavoz del Grupo Parlamentario Geroa Bai).

## II. 1973-1978: NACIMIENTO Y ANDADURA DEL FUERO NUEVO DESDE SU PUBLICACIÓN HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.

La Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo fue la última de las compilaciones de derecho civil foral o especial en promulgarse. Antes lo habían sido, por este orden, las de Bizkaia y Araba, (1959), Cataluña (1960), Baleares (1961) Galicia (1963) y Aragón (1967).

Sitúa gráficamente ese momento la imagen del «edificio singular» en plena construcción con un barrio de San Juan ya consolidado y un incipiente «nuevo» barrio de Iturrama.

Dos circunstancias fundamentales concurren en el proceso compilador navarro que supusieron esa tardía aparición. La primera, la especial naturaleza de la Comisión Compiladora que llevó a cabo los trabajos. La segunda, y no menos especial, la derivada del procedimiento observado para su aprobación. Para Rubio Torrano<sup>3</sup> ambas fueron consecuencia del régimen paccionado que se instauró con la Ley de 16 de agosto de 1841<sup>4</sup>.

Ya se ha recordado en esta misma jornada por el profesor Delgado Echeverría que el Congreso Nacional de Derecho Civil celebrado en Zaragoza en 1946 fue el punto de inicio del desarrollo del Derecho foral. Tras el mismo, tuvo lugar la constitución y nombramiento de los miembros de las distintas Comisiones de Juristas encargados de redactar, en cada territorio con Derecho privado propio, los anteproyectos de las correspondientes Compilaciones.

A diferencia de lo ocurrido en los otros territorios<sup>5</sup>, en los que los nombramientos tuvieron lugar directamente por medio de la Orden de 10 de febrero de 1948<sup>6</sup>, ésta otorgó a la Diputación Foral de Navarra la facultad de nombrar

<sup>3</sup> RUBIO TORRANO, E., Constitución y derecho civil privado, *Derecho privado y constitución*, 2 (Enero-Abril 1994), pp. 55-78.

<sup>4</sup> Interesante al respecto de ese carácter paccionado, la opinión de PÉREZ CALVO, A., Navarra, un régimen autónomo secular, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 92 (Abril-Junio 1996), pp. 100 y 101 que considera la Ley de 1841 como una ley ordinaria y no pactada: «si la Ley ha subsistido a la caída de varias Constituciones o, incluso, a distintos regímenes políticos, ha sido porque en todos los casos el competente para legislar ha estimado oportuno la conservación de la ley de 1841. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el proyecto de ley fue redactado de acuerdo con el procedimiento impuesto por la Ley de 1839 en virtud del cual el Gobierno debía escuchar a los representantes de Navarra antes de su envío a las Cortes. Y también es digno de mencionarse que para muchos navarros y durante muchos años, el pretendido carácter paccionado de la ley ha supuesto un símbolo político representativo del carácter de esta Comunidad».

<sup>5</sup> Aragón, Cataluña, Baleares, Galicia, Vizcaya y Álava.

<sup>6</sup> RUBIO TORRANO, E., Constitución y Derecho Civil Navarro, *op. cit.*

a quienes serían las personas que la compondrían<sup>7</sup>. Y en su ejercicio, la Diputación designó al Consejo de Estudios de Derecho Navarro, que culminó su proceso recopilador en 1959.

Rubio Torrano es quien también nos recuerda que, por aquella época, un grupo de juristas navarros<sup>8</sup> iniciaron, de forma exclusivamente privada, una recopilación del Derecho civil de Navarra cuyo texto tenía la peculiaridad de contener una explicación en cada precepto («ley») que se desarrollaba desde la perspectiva histórica, doctrinal y jurisprudencial. La obra fue aceptada por la Comisión Compiladora Oficial como anteproyecto y pasó para su estudio a la Comisión General de Codificación, trabajando ambas conjuntamente hasta dar lugar al texto definitivo en 1972.

La Diputación Foral de Navarra, por Acuerdo de 26 de enero de 1973, lo aprobó y facultó a su vicepresidente «para realizar las actuaciones necesarias al objeto de que la Compilación de referencia sea promulgada mediante procedimiento legislativo especial adecuado a la singularidad de Navarra»<sup>9</sup>.

Esa especialidad consistió, como pone de relieve Jimeno Aranguren<sup>10</sup>, en que, a diferencia de otras compilaciones forales, el texto no fue tramitado ni aprobado en Cortes, sino a través de una de las denominadas «leyes de prerrogativa» que podía dictar el caudillo como Jefe de Estado dotado de «peculiares poderes»<sup>11</sup> y sin intervención de las Cortes; así vio la luz la Ley 1/1973, de 1 de marzo.

La ley fijó un sistema completo del Derecho civil de Navarra que su propia Exposición de Motivos presentó como «como fiel reflejo del Derecho civil realmente vigente en Navarra, y no como un simple registro de unas pocas particularidades jurídicas, por lo que, dentro de la continuidad histórica del Derecho de Navarra, recibe justamente la denominación de Fuero Nuevo de Navarra». Ahora bien, merece destacar otra expresión de dicho Preámbulo, en la medida en que era claramente reveladora de la susceptibilidad de desarrollo del texto que en ese momento se aprobaba, y en cuanto afirmaba que: «la codificación no debe considerarse nunca como un término final, sino como un proceso para el desarrollo del Derecho».

---

<sup>7</sup> Sobre la base normativa del nombramiento y juristas que lo recibieron ver JIMENO ARANGUREN, R., Derecho civil navarro y Codificación general española, *Anuario de Historia de Derecho Español*, LXXXII (2012), pp. 302-303.

<sup>8</sup> Las personas que formaban dicho grupo también se encuentran citadas en el artículo reseñado en la nota inmediatamente anterior (*Ibidem*, p. 303).

<sup>9</sup> RUBIO TORRANO, E., Constitución y Derecho Civil Navarro, *op. cit.*

<sup>10</sup> JIMENO ARANGUREN, R., Derecho civil Navarro y Codificaciones, *op. cit.*

<sup>11</sup> Al amparo de la Disposición Transitoria Primera de la denominada Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967.



Se tratará de ver más adelante cómo esa expresión resulta clave en el entendimiento de lo que posteriormente recogería la disposición adicional primera de la Constitución Española, porque supondrá, como mera consecuencia natural, y, por ello, pocas discusiones debería merecer ahora, que la competencia de Navarra en materia de Derecho civil foral tiene carácter histórico y raíz foral.

Si dichas circunstancias provocaron la tardía sanción legal del derecho civil foral de Navarra, a los efectos que aquí se quieren reflejar es importante decir que los principios informadores de sus instituciones no fueron acordes a la realidad navarra de ese momento; más bien estaban anclados en tiempos anteriores<sup>12</sup>. Y es que, el eje sobre el que el Fuero Nuevo vertebró fue el de «familia legítima» como garantía de la unidad y continuidad de la Casa, tal y como afirmaba su Exposición de Motivos con estas palabras: «la estructura y la legitimidad familiar, así como la unidad de la Casa son el fundamento mismo de la personalidad y de todo el orden social».

Esa fue la idea permanente a lo largo de todas las líneas del derecho de familia y sucesorio: un único principio —«familia legítima»—, con un fundamento —«perpetuación y permanencia de la Casa»—; para cuya consecución se establecieron otros dos principios derivados de aquél: «matrimonio indisoluble» y «protección de los hijos del primer matrimonio».

En otras materias (obligaciones y contratos fundamentalmente), el texto navarro fue, sin embargo, muy novedoso. Incorporaba figuras contempladas en algunos de los códigos más modernos y ofrecía respuestas adecuadas a situaciones vividas en la actualidad de ese momento histórico. Desde entonces han constituido especialidades acusadas frente al derecho común y otros derechos forales o especiales ciertamente alabadas y apreciadas por todos los operadores jurídicos, propios y extraños.

También deberán ser ahora significadas, por su incidencia posterior, las condiciones procesales que la propia Compilación estableció para iniciar su andadura.

Y es que, por un lado, su disposición final primera blindó la forma en que tendría lugar cualquier modificación o alteración de su vigencia total o parcial

---

<sup>12</sup> JIMENO ARANGUREN, R., Evaluación del proceso de compilación/codificación del Fuero Nuevo: Doctrina y Praxis del Derecho, *Iura Vasconiae*, 13 (2016), p. 12: «Baste decir que lo tardío de la fecha tuvo unas consecuencias fatales para la Compilación navarra, pues los principios que inspiraron el texto legal eran más propios de los años iniciales del franquismo que del período final de la dictadura. Cuando se estaba preparando la Compilación del Derecho civil foral de Navarra, el Estado español venía conociendo una profunda transformación social y económica que no tenía parangón en la historia. El Fuero Nuevo, marcado por el tradicionalismo, contrastaba con los nuevos tiempos, incluso con la nueva doctrina inspirada por la propia Iglesia a partir del Concilio Vaticano II (1962-1965)».

ya que sería «necesario nuevo Convenio previo con la Diputación Foral, al efecto de su ulterior formalización».

A su vez, la disposición final segunda contemplaba la revisión decenal de la Compilación a iniciativa del ya referido órgano especial, la Comisión Compiladora Navarra, el cual, además, debía informar cualquier modificación del Fuero Nuevo<sup>13</sup>.

Apenas dos años más tarde de la promulgación del Fuero, un importante hito legislativo en el derecho común, gestado durante varios años anteriores, hizo precisa su primera revisión. Se trataba de la Ley 14/1975, de 2 de mayo, de modificación del Código Civil sobre la situación jurídica de la mujer casada y derechos y deberes de los cónyuges, en cuya consecución hay que destacar el papel de la jurista María Telo<sup>14</sup>.

La ley supuso, entre otras cuestiones, que el matrimonio no representara cambio de nacionalidad para la mujer, que ningún cónyuge ostentara la representación legal del otro, que la mujer casada pasara a tener plena capacidad de obrar por suprimirse la licencia marital, con inclusión de la capacidad para ser tutora; y, a su vez, permitió que la mujer casada pudiera contratar con su marido y, especialmente, otorgar capitulaciones, que cualquiera de los cónyuges pudiera pedir la separación de bienes y que la mujer pudiera acceder al ejercicio libre del comercio.

La norma provocó que siete meses después se aprobara el Decreto-Ley 19/1975, de 26 de diciembre, sobre modificación de determinadas leyes de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, en orden a la capacidad jurídica de la mujer casada y a los derechos y deberes de los cónyuges.

Mediante la misma se suprimió la licencia marital necesaria para que la mujer casada pudiera realizar con eficacia actos jurídicos<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> «La Comisión Compiladora elevará cada diez años a la Diputación Foral de Navarra un informe comprensivo de las dudas y dificultades que se hayan originado en la aplicación de esta Compilación. así como de las omisiones y deficiencias posibles, con indicación de las correcciones que estime necesarias. En todo caso, para cualquier modificación, será necesario el informe de la Comisión Compiladora».

<sup>14</sup> María Telo Núñez (Cáceres, 8 de octubre de 1915-Madrid, 5 de agosto de 2014) fue una jurista y feminista española, considerada una de las 100 mujeres del siglo XX por su defensa de los derechos de la mujer. Doctora Honoris Causa por la Universidad de Salamanca, Premio Scevola 2011 a la «Ética y Calidad de los Profesionales del Derecho» por su compromiso con la justicia y por su lucha a favor de la democracia y la igualdad de la mujer y Premio Clara Campoamor 2006. Autora del libro *Mi lucha por la igualdad jurídica de la mujer*. Tuvo también una destacada participación en la ley de 13 de mayo de 1981 sobre «Filiación, patria potestad y régimen económico matrimonial» y en la ley de 7 de julio de 1981 conocida como «ley del divorcio».

<sup>15</sup> La exigencia del consentimiento del marido en los actos que afectaban a la dote y arras (leyes 120 a 124) se ha mantenido, no obstante, hasta el año 2019.

La propia Exposición de Motivos se encargó de puntualizar que la modificación se llevaba a cabo:

«en armonía con la naturaleza propia de la familia legítima, formalmente asentada en el matrimonio indisoluble y en la unidad de la Casa, con respeto siempre a la preeminencia de la autonomía privada, que en Derecho foral navarro domina según el fundamental principio paramiento fuero vienze».

Tres años más tarde, y dentro de los pasos previos que se dieron camino de la aprobación del texto constitucional, fue dictado el Real Decreto Ley 33/1978, de 16 de noviembre, por el que se estableció la mayoría de edad en los 18 años con la finalidad de que todos los jóvenes que la hubieran alcanzado pudieran votar en el referéndum constitucional.

Mediante el mismo se estableció la mayoría de edad, y consecuente plena capacidad, a los 18 años, modificando expresamente en el sentido indicado algunos artículos del Código Civil (artículos 19, 168, 278, 318, 320 y 323), del Código de Comercio (artículo 5) y de la Compilación de Derecho Civil de Aragón (artículos 6, 27 y 99.1)<sup>16</sup>. Sin embargo, el citado Real Decreto-ley 33/1978 no afectaba al Fuero Nuevo, pues, como se ha visto, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 1/1973, de 1 de marzo, para modificar la Compilación era preciso recabar previamente el acuerdo de la Diputación Foral. De ahí que, una vez alcanzado este acuerdo –*in extremis* en relación al referéndum cabría apuntar–, el Gobierno dictó otro Real Decreto-Ley, el 38/1978, de 5 de diciembre, que modificó el párrafo primero de la ley 50 del Fuero Nuevo para establecer que «la capacidad plena se adquirirá con la mayoría de edad al cumplirse los 18 años», de manera que todos los navarros y navarras que en ese momento habían alcanzado dicha edad pudieron votar.

### III. 1978- 1983: EL IMPACTO EN EL FUERO NUEVO DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA LORAFNA

Dentro de la fase de consolidación del barrio de Ermitagaña –y de las últimas actuaciones de desarrollo del Plan General Municipal de 1957 cuya finalización daría lugar al Plan General Municipal de 1980 que propiciaría el de los barrios de Mendebaldea, Arrosadía y Azpilagaña–, tuvo lugar la aprobación de la Constitución Española que amparó y respetó los derechos históricos de los territorios forales en su disposición adicional primera, párrafo primero<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Aragón, junto con Navarra, regulaba la capacidad de las personas derivada de la edad, a diferencia del resto de textos de derecho civil foral o especial.

<sup>17</sup> «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales».

A su vez, y no obstante declarar la competencia exclusiva del Estado sobre la «legislación civil» (art. 149.1.8ª), lo hizo sin perjuicio de la «conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Pero el Estado no cedió toda la competencia civil. Se reservó «las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, y normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho». No obstante, a su vez, también respetó, en relación a la determinación de las fuentes del Derecho, «las normas de derecho foral o especial».

Expresó así de forma inequívoca qué materias constituían dentro del Derecho civil el núcleo irreductible cuya competencia era siempre del Estado, si bien, en el caso de Navarra, dicha reserva se vería condicionada únicamente por la limitación histórica derivada de la afectación de la «unidad constitucional» como ya se ha apuntado y se va comprobar.

No sólo desde el punto de vista sustantivo competencial el texto constitucional determinó el devenir de las posteriores modificaciones del derecho foral privado. La citada disposición adicional añadió en su párrafo segundo una relevante previsión: «la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

Y el «estatuto» navarro<sup>18</sup> (artículo 2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) estableció que:

---

<sup>18</sup> Considerar a la LORAFNA como «Estatuto» únicamente puede hacerse desde el punto de vista de su contenido material. La Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, puso de manifiesto que «la Constitución, en efecto, emplea el término de «Estatuto de Autonomía» para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Ello se traduce en el mismo contenido material de la LORAFNA que no sólo se configura según líneas idénticas a otros Estatutos, sino que contiene numerosas disposiciones que suponen el reconocimiento del sometimiento de la Comunidad Foral a las reglas generales que ordenan el proceso autonómico». Con dicha Sentencia y las posteriores, 28/1984 y 94/1985, se consolidó la tesis que veía a la Comunidad Foral como una Comunidad Autónoma, con un perfil y un régimen propios, con una Ley de Amejoramiento del Fuero, que participaba de la naturaleza y alcance de los Estatutos de Autonomía, si bien con un proceso de elaboración y aprobación singulares, acorde con la trayectoria histórica seguida hasta la promulgación de la Constitución. Y ello llevó a concluir que el marco de desarrollo del Derecho civil navarro desde el punto de vista constitucional era el mismo que el de las restantes Comunidades con Derecho civil propio; serían los distintos Estatutos de Autonomía y el contenido real de los diferentes Derechos privativos los que posibilitarían la labor legislativa de los parlamentos autonómicos en este campo.

«1. Los derechos originarios e históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos con arreglo a la Ley de veinticinco de octubre de mil ochocientos treinta y nueve, a la Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno y disposiciones complementarias, a la presente Ley Orgánica y a la Constitución, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero de su Disposición adicional primera. 2. Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a las Instituciones, facultades y competencias del Estado inherentes a la unidad constitucional».

Con ello, se diferenciaban las competencias históricas de Navarra ejercitadas desde la Ley de 25 de octubre de 1839 condicionadas a la «unidad constitucional» de aquellas otras competencias que la propia Constitución le atribuía.

Fue, a su vez, su artículo 48, en su párrafo 1 el que proclamó que «Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral», o lo que es lo mismo, que el derecho civil foral fuera una de esas competencias históricas que hundía sus raíces más cercanas en el art. 2 de la Ley de 16 de agosto de 1841<sup>19</sup>.

Pero la LORAFNA tampoco se quedó en esa mera proclamación competencial de carácter sustantivo sino que estableció, en el párrafo 2 del mismo art. 48, que «la conservación, modificación y desarrollo de la vigente Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero Nuevo de Navarra se llevará a cabo, en su caso, mediante ley foral».

---

<sup>19</sup> La Ley de 25 de octubre de 1839, en su art. 1, confirmaba los Fueros de Navarra «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía», y, en su art. 2, establecía que «el Gobierno [...] propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados fueros» reclame el interés de Navarra, conciliándolo con el de la Nación y el de la Constitución de la Monarquía. Posteriormente, la Ley de 16 de agosto de 1841 es la que aprueba la modificación de los Fueros de Navarra. Su art. 2 ordenaba: «La Administración de Justicia seguirá en Navarra con arreglo a su legislación especial, en los mismos términos que en la actualidad, hasta que, teniéndose en consideración las diversas leyes privativas de todas las provincias del Reino, se formen los códigos generales que deban regir en la Monarquía». Como expone RUBIO TORRANO, E. en *Constitución y Derecho civil navarro*, *op. cit.*, el origen de este precepto se encuentra en las «Bases y condiciones para la modificación de los fueros», aprobadas por la Diputación en sesión de 1 de abril de 1840, cuyo apartado 9 decía que «el sistema judicial seguirá en Navarra en la forma que disponen o dispusieren los reglamentos generales; *pero conservando en todo la legislación civil* y criminal, usos y costumbres, en la parte dispositiva hasta que se publiquen los Códigos, en cuyo caso regirán también en Navarra, aunque sin efecto retroactivo, respecto de los derechos adquiridos». Con ello se colegía de los textos expuestos la conservación del Derecho civil navarro, aunque se preveía su desaparición en cuanto tal con la codificación. Sin embargo, pasaron los años y la Constitución de 1876 realizó, en su artículo 75, una previsión semejante a la que ya había efectuado su antecesora de 1869 en su art. 91: («unos únicos Códigos regirán en toda la monarquía [...] sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias determinen las leyes»), al mantener, de una parte, el ideal de la codificación único, y contemplar, de otra, la existencia de variaciones «motivadas por circunstancias particulares». En las Constituciones posteriores, o bien se silencié el problema o bien se formuló el principio opuesto, pero, en cualquier caso, es indudable que la vigencia de un Código Civil en toda la nación dejó de ser expresión de la unidad constitucional.

Es decir, derogó explícitamente la disposición final primera de la Compilación, de forma que, frente a la exigencia de nuevo convenio entre la Diputación Foral y el Poder Central para modificar el Fuero Nuevo, establecía que cualquier alteración de la Compilación se realizaría, a partir de ese momento, no por medio de un acuerdo previo posteriormente formalizado, sino mediante ley foral, más concretamente, de las denominadas de mayoría absoluta o cualificada (art. 20.2 de la propia LORAFNA). E implícitamente derogó, también, la disposición final segunda pues, lógicamente, la Comisión Compiladora ya no tenía cabida en el *iter* de elaboración de una «ley foral»<sup>20</sup>.

#### IV. 1981-2000: EL «ANTES» Y EL «DESPUÉS» DE LA REFORMA DE 1987

La más importante de las reformas del Fuero Nuevo desde su publicación, más bien la única que puede denominarse tal, fue la que tuvo lugar en el año 1987, o lo que es lo mismo, nueve años después de aprobarse la Constitución Española. El Fuero Nuevo tardó nueve años en adecuar mínimamente sus prescripciones al texto constitucional. Una vez que lo hizo, se mantuvo absolutamente inamovible durante toda la década posterior. Importante, para valorar ese tiempo, tal y como hemos sugerido desde el inicio, resulta recordar que a lo largo del mismo se desarrollaron por completo los barrios anteriormente reseñados, pero, fundamentalmente, y ante la escasez de suelo, Pamplona se expandió con base en un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal (PSIS) mediante el nacimiento de Mendillorri. El nuevo barrio fue colmado inmediatamente por el crecimiento de la población pamplonesa e incrementó sustancialmente los asuntos de familia del partido de Aoiz ya que, si bien posteriormente pasó al término municipal de Pamplona (Plan General Municipal de 1998), inicialmente perteneció al término del Valle de Egües.

La década de 1980, ya desde el punto de vista del derecho civil privado, se inició con dos importantes reformas en el texto civil común. La primera, operada por la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio. La segunda, fue la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modificó la regulación del matrimonio y se determinó el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio.

---

<sup>20</sup> Como llama la atención RUBIO TORRANO, E., *Constitución y Derecho civil navarro*, *op. cit.*, se viene a prescindir de la Comisión Compiladora navarra como órgano técnico que asesoraba –de hecho, redactaba– los textos que posteriormente se aprobaban previo acuerdo con la Administración Central. Esta última observación tiene indudable trascendencia si se repara en el hecho de que en la citada Comisión Compiladora se encontraban una buena parte de los juristas que mejor conocían el Derecho navarro y que, a su vez, fueron «los autores» de la Compilación y sus anteriores modificaciones.

El Fuero regulaba con complitud las tres primeras materias. A su vez, y correspondiendo al Estado la competencia para regular las formas de matrimonio y los procedimientos civiles para decretar la separación y disolución, la denominada «ley del divorcio» requería acomodar profundamente la regulación foral del derecho de familia basado, como se ha dicho, en la indisolubilidad del matrimonio.

Ello ya predecía que la reforma no iba a ser fácil. Y no lo fue. Ni fácil, ni corta. Ni siquiera directa, porque antes tuvo que comprobar el fracaso de un primer proyecto.

Como recuerda Rubio Torrano<sup>21</sup>, la Diputación foral había encarecido a la Comisión Compiladora de Navarra la urgencia de «amejorar el Fuero Nuevo, y adaptarlo a la Constitución siempre que dicho cambio no repugne a la tradición jurídica de Navarra y a la concepción social de nuestro pueblo en temas tan esenciales como la filiación, la patria potestad y el régimen económico del matrimonio». La Diputación aprobó, a propuesta de la Comisión Compiladora, unas directrices que debían seguirse en la reforma, y la propia Comisión nombró una Ponencia para la «redacción fundamentada de las leyes a modificar». La Ponencia presentó su trabajo en diciembre de 1982 y, después de varias sesiones plenarias, la Comisión Compiladora de Navarra presentó a la Diputación su propuesta de «Amejoramiento» en abril de 1983. La Diputación lo envió al Parlamento para su discusión y, en su caso, aprobación. Este proyecto de ley foral, que comportaba la modificación de 45 leyes del Fuero Nuevo, fue recibido por la Comisión Permanente del órgano legislativo que acordó que no procedía su trámite por el procedimiento ordinario. Ocho meses más tarde, el 22 de febrero de 1984, la Comisión Parlamentaria de Régimen Foral rechazó el proyecto en el entendimiento de que el mismo no se ajustaba a los principios constitucionales.

Debieron transcurrir otros quince meses para que la necesaria adaptación constitucional del Fuero Nuevo fuera nuevamente impulsada. La Orden Foral 25 de junio 1985 encomendó a un reducido número de juristas<sup>22</sup> la elaboración de un anteproyecto de ley foral de modificación de la Compilación a fin de adecuar dicha Compilación al art. 6 de la LORAFNA. La misión no podía ser más clara: «los navarros tendrán los mismos derechos, libertades y deberes fundamentales que los demás españoles».

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> El grupo estaba compuesto por Enrique Rubio Torrano, catedrático de Derecho Civil, Francisco Javier Fernández Urzainqui, magistrado, Juan Luis Gimeno Gómez-Lafuente, notario excedente y registrador de la propiedad, y Victoriano Lacarra Lanz, abogado.

El anteproyecto fue entregado el 6 de octubre de 1986 (un año y cuatro meses después) y aprobado por el Gobierno en sesión celebrada el 24 de diciembre de dicho año. Su resultado final tras el correspondiente trámite parlamentario fue la Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, por la que se modifica la Compilación del derecho civil foral de Navarra o Fuero Nuevo.

La concreta misión encomendada en la Orden Foral de 25 de junio de 1985 se dio por cumplida. La Exposición de Motivos así lo consideraba diciendo que:

«una buena parte de los preceptos de la Compilación –de manera particular los que componen el Derecho de Familia–, no sólo se avienen mal con la realidad social sobre la que operan, sino, en ocasiones, contradicen principios contenidos en el título I de la Constitución e infringen, por consiguiente, el art. 6 de la LORAFNA a cuyo tenor los navarros tendrán los mismos derechos, deberes y libertades fundamentales que los demás españoles».

Y fue, efectivamente, el derecho de familia el mayormente reformado: de las 90 leyes que se vieron modificadas en una u otra medida, 49 afectaron a los derechos civiles derivados de las relaciones familiares.

En síntesis, la reforma, que en realidad ha venido considerándose como la realización de un «peinado constitucional», se materializó en lo siguiente:

1. Se introdujo una regulación de lo que se denomina «régimen primario del matrimonio» (leyes 53 a 55), acogándose el principio de autonomía de los cónyuges en orden a la representación, administración y disposición de sus propios bienes; configurándose la llamada potestad doméstica y delimitándose el régimen de afección de bienes según la actuación de los cónyuges, dentro del cual, se estableció un régimen específico para la disposición de la vivienda y ajuar familiares.

Si bien dicho régimen primario, como su propia conceptualización jurídica indica, suponía la común aplicación a todos los regímenes económico matrimoniales, la sistemática utilizada y, sobre todo, la forma en que fue redactado y desarrollado, parecían limitar su aplicación únicamente al régimen de conquistas.

2. La Patria Potestad (leyes 63 a 67) se configuró como una función dual de ambos progenitores, conjunta en su titularidad, pero con cierta flexibilidad en su ejercicio. Las nuevas nupcias por sí mismas no constituirían causa de extinción de aquélla, aun cuando sí seguían limitando la voluntad dispositiva. Y la institución de los Parientes Mayores podía desempeñar, tal y como se preveía en la ley correspondiente<sup>23</sup>, un papel importante en la resolución de las discre-

---

<sup>23</sup> Ley 63, apartado 2 «Ejercicio».



pancias de los padres en orden al ejercicio de la patria potestad, si éstos así lo solicitaban.

Sin embargo, nada se establecía en torno a los conflictos, discrepancias y demás cuestiones derivadas de la falta de convivencia por separación o divorcio de los progenitores cuando los conflictos personales de la época, tras seis años de vigencia de la «ley del divorcio», demostraban ser los más frecuentes, por no decir los únicos, al menos en el ámbito personal, con un exponencial incremento año a año de los asuntos en el único Juzgado de Familia de Pamplona.

3. La filiación (leyes 68 a 72), experimentó una reforma importante y, en consecuencia, un desarrollo normativo amplio. Y es que el principio de igualdad de la filiación matrimonial y no matrimonial constituyó uno de los ejes vertebradores de la reforma. Se imponía a los padres, como un deber derivado de la relación de filiación, la obligación de velar por sus hijos menores e incapacitados y prestarles alimentos con independencia de la titularidad y ejercicio de la patria potestad sobre ellos y se ampliaba el campo de la investigación de la paternidad.

Sin embargo, no obstante la reforma operada en el Código Civil por la Ley 11/1981, el Fuero adoptó parte de la regulación anterior del derecho común<sup>24</sup>, de manera que esa pretendida investigación de la paternidad no era permitida en la filiación no matrimonial: no se reconocía legitimación al padre en ningún supuesto (y no sólo a falta de posesión de estado como en el derecho común), configurándose el reconocimiento como la forma en derecho navarro de determinación de la filiación no matrimonial, respetada inicialmente por el Tribunal Constitucional<sup>25</sup> y considerada años más tarde no ajustada al texto constitucional en su vertiente de la «verdad biológica»<sup>26</sup>.

4. Las modificaciones más importantes en el régimen de bienes en el matrimonio (leyes 78 a 109) pivotaron en torno al establecimiento, salvo pacto en contrario, de la administración y disposición conjuntas de los bienes de conquistas por los cónyuges, ampliándose notablemente las previsiones legales por lo que se refería a los bienes comunes y privativos, administración y disposición de unos y otros, causas de disolución y liquidación. También se regulaba, en algunos extremos de forma ciertamente encriptada, el régimen de separación de bienes<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> La reforma de 1981 reconoció en el art. 131 del Cc la acción de declaración manifestada por la constante posesión de estado con independencia de su carácter matrimonial o no matrimonial.

<sup>25</sup> STC 236/2000, de 16 de octubre.

<sup>26</sup> STC 41/2017, de 24 de abril.

<sup>27</sup> Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 10 de febrero de 2004. Ver VILLANUEVA LATORRE, A. C., Cuestiones Problemáticas en el Derecho de Familia Navarro, *Iura Vasconiae*, 13 (2016), pp. 212 y 213.

5. Nuevamente la dote y las arras (leyes 120 a 124) fueron modificadas, desapareciendo la institución de la dote necesaria al configurarse únicamente como voluntaria y manteniéndose las arras con carácter también voluntario.

Pero, nuevamente, se mantuvo en la ley 120 la necesidad del consentimiento marital<sup>28</sup>.

6. Las modificaciones operadas en las instituciones sucesorias fueron consecuencia del principio de igualdad entre los hijos proclamado constitucionalmente, así como de la regulación de la nulidad, separación y divorcio en el derecho común, incidencia, que tuvo lugar en el usufructo de fidelidad y en la sucesión legal, tanto troncal como no troncal, y en el establecimiento de la legítima colectiva.

Ahora bien, ese principio de igualdad no se vio cumplido de forma íntegra porque se mantuvieron diferencias en relación a la adopción en tanto que, pese a la regulación de la disolución del matrimonio, los derechos de los hijos de anteriores nupcias siguió consolidándose como principio fundamental del régimen sucesorio.

7. Por último, merece ser destacada la cláusula general de la «remisión estática» que se recogió en su disposición final. Y ello, porque suponía que todas las remisiones contenidas a lo largo del Fuero al Código Civil se entenderían efectuadas a la redacción que el mismo tuviera en el momento de entrada en vigor de la Ley Foral 5/1987, lo cual, si bien blindaba e impedía que el legislador navarro quedara «prisionero» del estatal, y le posibilitaba, incluso, ser pionero en la regulación de sus propias materias, ante las dificultades de consenso existentes en torno al derecho de familia, ya previsibles entonces, podría conducir, sin embargo, justamente a lo contrario, o lo que es lo mismo, a que el derecho navarro fuera por detrás del derecho común como, de hecho, así sucedió por la inactividad del Parlamento de Navarra durante las posteriores décadas.

La reforma fue claramente de mínimos e insuficiente hasta para quien la encomendó. Así se manifestó en la Orden Foral 11/1988, de 12 de mayo y con las siguientes palabras:

«realizada la modificación más urgente del Fuero Nuevo, es objetivo del Gobierno de Navarra impulsar el estudio en profundidad del mismo, estudio del que pudiera derivarse la presentación de un proyecto de Ley Foral al Parlamento que suponga un mejoramiento técnico y una completa adecuación del texto

---

<sup>28</sup> El apartado 4 de la ley 120 siguió disponiendo que: «la mujer, con el consentimiento de su marido, podrá disponer de los bienes dotales cuya propiedad conserve».

vigente de la Compilación a la nueva estructura jurídico-pública de Navarra y al ordenamiento jurídico foral contemplado en su conjunto».

No era de extrañar cuando, para entonces, prescindiendo de que, efectivamente, la nueva estructura constitucional de la Comunidad Foral exigía una adecuación profunda, los propios derechos civiles que habían urgido a la reforma misma habían quedado para entonces ya superados por otra importante ley estatal: la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modificaron determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.

Dicha ley evidenciaba la escasa fundamentación del mantenimiento en el Fuero de la regulación primigenia de la adopción vertebrada en su consideración como una medida de protección de menores, y no una clase de filiación, que todavía diferenciaba entre plena y simple. Pero, además, suponía un primer reflejo legal de una realidad social en la elección de los modelos familiares: las uniones no matrimoniales. Y es que, sin mucho ruido, su disposición adicional tercera estableció que:

«las referencias de esta Ley a la capacidad de los cónyuges para adoptar simultáneamente a un menor serán también aplicables al hombre y la mujer integrantes de una pareja unida de forma permanente por relación de afectividad análoga a la conyugal».

La continuidad en la línea de trabajo para la consecución de la igualdad constitucional en materia de derechos civiles se plasmó en la posterior Ley 11/1990, de 15 de octubre, de modificación del Código Civil, en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo.

Alcanzado este punto debe hacerse una reflexión. Nada hacía prever que, en esas circunstancias legislativas, el legislador estatal no avanzara en la regulación de las uniones no matrimoniales y, menos todavía, que no lo hiciera en relación a los problemas que iba planteando el derecho familiar matrimonial. Menos aún que el legislador foral no lo hiciera siquiera en las cuestiones derivadas de la ruptura de la familia matrimonial. Ambos legisladores entraron en un período de total desidia en lo relativo a corresponder a la ciudadanía con una regulación acomodada a las distintas opciones vitales de constitución de sus núcleos familiares ya existentes en la realidad social. Si el primero no continuó con esa línea de trabajo hasta el año 2005, en que tuvo lugar la modificación del Código Civil para posibilitar el matrimonio entre personas del mismo sexo, olvidándose, eso sí, de manera indefinida de las parejas no casadas, el Parlamento de Navarra también dejó pasar toda la década de los noventa antes de afrontarla extramuros del Fuero Nuevo.

## **V. 2000-2013: LAS MODIFICACIONES OPERADAS EN EL FUERO POR LA LEY PARA LA IGUALDAD JURÍDICA DE LAS PAREJAS ESTABLES Y SU LIMITADA VIGENCIA. EL SOSLAYO DE LA REFORMA DEL FUERO NUEVO MEDIANTE LA TÉCNICA DE LAS LEYES ESPECIALES**

La sensibilidad medioambiental despertada a finales del siglo pasado tuvo su principal reflejo urbanístico, a través de un importante PSIS de objeto más amplio que el meramente residencial, en la denominada «ecociudad de Sarriguren», donde se instalaron las jóvenes familias del XXI.

El legislador navarro sí fue consciente de la realidad de la elección que muchas parejas manifestaban por modelos distintos al matrimonio y fue uno de los primeros (tras Cataluña) en promulgar una ley de parejas y el primero en reconocer la capacidad para adoptar a las parejas del mismo sexo mediante la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables.

Esa sensibilidad por acercarse a la realidad social se aprecia desde su propia E de M, sobre la que Jimeno Aranguren<sup>29</sup> opina que sintetizó como ningún texto legal navarro relativo a Derecho de familia los nuevos cambios operados en la sociedad navarra<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> JIMENO ARANGUREN, R., Evaluación del proceso de compilación/codificación...

<sup>30</sup> E de M: «El artículo 39 de la Constitución Española indica la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia. En dicho artículo no existe referencia a un modelo de familia determinado ni predominante, lo que hace necesaria una interpretación amplia de lo que debe entenderse por tal, consecuente con la realidad social actual y con el resto del articulado constitucional, en particular los artículos 9.2 (obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas) y 14 (los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social).

Nuestro ordenamiento jurídico ha recogido ya algunos casos en los que se reconoce a las parejas unidas de forma estable en una relación de afectividad análoga a la conyugal una situación equiparable a los matrimonios, en particular en cuanto a la adopción, los arrendamientos urbanos, el derecho de asilo, determinadas disposiciones penales o de prestaciones sociales.

No obstante, permanecen en el ordenamiento distintas disposiciones legales que discriminan negativamente los modelos de familia distintos del tradicional, basado en el matrimonio, desconociendo que el derecho a contraer matrimonio del artículo 32 de la Constitución incluye el derecho a no contraerlo y optar por un modelo familiar distinto, sin que el ejercicio de ese derecho deba comportar obtener un trato más desfavorable por la ley.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 48 del Amejoramiento del Fuero, Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral. Asimismo, Navarra ostenta competencias en otras materias que afectan a la situación de las parejas de hecho estables.

La presente Ley Foral pretende eliminar las discriminaciones que por razón de la condición o circunstancia personal o social de los componentes de la familia, entendida en la multiplicidad de formas

La Ley Foral cambió el significado de varias normas contenidas en el Fuero Nuevo e introdujo por primera vez el reconocimiento de determinados derechos familiares, sucesorios, tributarios y de Derecho público a las parejas no casadas, con independencia de que estas fueran heterosexuales u homosexuales.

Al margen de las críticas recibidas por los sectores más conservadores, la doctrina civilista señaló numerosos defectos técnicos de la ley.

Ya sabemos su triste final<sup>31</sup> pero, además de que su recorrido otorgó muchas posibilidades a quienes no querían optar por el matrimonio y de que su contenido permaneciera incólume en importantes aspectos sustantivos como el anteriormente referido sobre la adopción, no es posible desdeñar los efectos de su promulgación para la reafirmación de la competencia del legislador foral para su regulación<sup>32</sup>, incluso, intramuros del Fuero Nuevo en su totalidad, como así ha tenido lugar en la reforma de 2019.

Y es que, efectivamente, dicha ley adoptó la técnica de la especialidad para regular el fenómeno humano de la pareja estable pero sin por ello dejar de pensar en la igualdad con instituciones que, aplicables únicamente al matrimonio en el Fuero, fueron extendidas a la pareja mediante la modificación, artículo 11, del texto de la Compilación en cuatro leyes:

- a. La ley 62, relativa a la aplicación supletoria del Código Civil en el Título IV relativo a la capacidad de los cónyuges<sup>33</sup>.
- b. La ley 253, que extendió el usufructo legal de fidelidad<sup>34</sup>.

---

admitidas culturalmente en nuestro entorno social, perduran en la legislación, y perfeccionar el desarrollo normativo del principio constitucional de protección social, económica y jurídica de la familia, adecuando la normativa a la realidad social de este momento histórico».

<sup>31</sup> La STC 93/2013, de 23 de abril, declaró la inconstitucionalidad de la ley en la mayor parte de su articulado, si bien el art. 8, referido a la adopción por parejas estables con independencia de su orientación sexual, motivo principal del recurso interpuesto por 50 parlamentarios del Partido Popular, no recibió tal tacha.

<sup>32</sup> Fundamento de derecho quinto: «Por su parte, la competencia exclusiva de Navarra en materia de Derecho civil foral encuentra cobertura constitucional en el art. 149.1.8 CE, precepto en el que se alude a «la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan», lo que ha de interpretarse en los términos de nuestra reiterada doctrina (por todas, STC 156/1993 de 6 de mayo, FJ 1). En similares términos se pronuncia el art. 48 LORAFNA. Es indudable, a la vista de la expresión que acaba de verterse, que Navarra «goza de una amplia libertad de configuración legal» en el ejercicio de su competencia en materia de Derecho civil foral (STC 236/2000, de 16 de octubre, FJ 3).

<sup>33</sup> Previsión que no se ha contemplado en la reforma operada por la Ley Foral 21/2019, de 16 de abril.

<sup>34</sup> Sin embargo en el régimen actual el derecho tiene que estar expresamente pactado (leyes 113 y 253).

- c. La ley 304 que asimiló el conviviente al cónyuge en la sucesión de bienes no troncales<sup>35</sup>.
- d. La ley 341 sobre la incapacidad de la persona miembro de la pareja en relación a la partición por contador-partidor<sup>36</sup>.

La STC 93/2013, de 7 de mayo, declaró la inconstitucionalidad de la totalidad del art. 11<sup>37</sup>. Y como se puede comprobar, la inclusión actual de las parejas en el texto del Fuero Nuevo ha observado la fundamentación jurídica del Alto intérprete de la Constitución en la nueva regulación<sup>38</sup>.

A partir de ese momento, y como contrafuerte al inmovilismo del legislador navarro de afrontar una reforma del Fuero Nuevo en su conjunto, la evolución de la realidad social, y consiguiente necesidad de evitar que la legislación de Navarra fuera ajena a ella, provocó que siguiera optando por la misma técnica.

---

<sup>35</sup> La propia ley 113 excluye la sucesión forzosa del conviviente tras la reforma operada por Ley Foral 21/2019, de 16 de abril.

<sup>36</sup> La previsión sí ha sido introducida en la actual 341; la manifestación de voluntad expresa por parte de los integrantes de la pareja de acogerse a las previsiones del Fuero excluye la motivación que determinó su anterior inconstitucionalidad.

<sup>37</sup> FJ 13: «El art. 11 introduce ciertas modificaciones en tres Leyes de la Compilación del Derecho civil foral de Navarra, referidas al régimen sucesorio. El apartado 1 añade un párrafo a la ley 253 equiparando a la situación del cónyuge viudo al miembro sobreviviente de una pareja estable a efectos del usufructo de fidelidad sobre todos los bienes y derechos que pertenecían al fallecido en el momento de su muerte. Por su parte, el apartado 2 modifica la ley 304.5 incluyendo a la pareja estable junto con el cónyuge viudo en el orden de llamamientos de la sucesión legal en bienes no troncales. Finalmente, el apartado 3 modifica la ley 341, disponiendo que el miembro sobreviviente no puede ser contador-partidor, al igual que el heredero, el legatario de parte alícuota y el cónyuge viudo. Pues bien, las dos primeras modificaciones de leyes de la Compilación no se limitan a prever la posibilidad de que al miembro sobreviviente de la pareja estable se le reconozcan determinados derechos sucesorios, lo que hubiera dotado a la regulación de un carácter dispositivo, sino que establecen preceptivamente tales derechos, prescindiendo de la voluntad de los integrantes de la pareja, únicos legitimados para regular sus relaciones personales y patrimoniales y, en consecuencia, para acordar entre ellos los derechos que pueden corresponder a cada uno en la sucesión del otro. Si la constitución de una unión estable se encuentra fundada en la absoluta libertad de sus integrantes, que han decidido voluntariamente no someter su relación de convivencia a la regulación aparejada ex lege a la celebración del matrimonio, no resulta razonable que esa situación de hecho sea sometida a un régimen sucesorio imperativo, al margen de su concreta aceptación o no por los miembros de la pareja. Máxime cuando la Compilación de Derecho civil foral de Navarra ofrece una amplia regulación que permite instrumentar la sucesión de los integrantes de la pareja que, partiendo de la libertad de disposición declarada en la ley 149, cuentan con las opciones que les ofrecen las donaciones mortis causa (leyes 165 a 171), los pactos o contratos sucesorios regulados en el título IV del libro II o, finalmente, el testamento de hermandad a que se refieren las leyes 199 y siguientes. Por tal razón, los apartados 1 y 2 del art. 11, al desconocer la libertad de decisión de los componentes de la pareja estable, incurrir en inconstitucionalidad por vulneración del art. 10.1 CE. Igual declaración ha de efectuarse en cuanto al apartado 3, por su directa conexión con aquéllos, ya que viene a establecer una consecuencia inherente a los derechos sucesorios reconocidos, que es la incapacidad para ser contador-partidor, debido al evidente conflicto de intereses existente.»

<sup>38</sup> Ver notas 31 a 34.

Es decir, en lugar de encarar de frente dicha reforma, vadeó la misma mediante leyes especiales, las cuales, fundamentalmente, tuvieron como principal campo, precisamente, el derecho de familia, materia en la que, lógicamente y comprensiblemente, se ha reflejado de forma más acentuada la disparidad existente entre la realidad de la sociedad familiar navarra y su normativa privada.

Concretamente, fueron dictadas la Ley Foral 34/2002, de 10 de diciembre, de Acogimiento Familiar de Personas Mayores, la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia (a su vez, desarrollada reglamentariamente) y, muy significativamente, la Ley Foral 3/2011, de 3 de mayo, sobre custodia de los hijos en casos de ruptura de la convivencia de sus progenitores.

Ello no impedía que los poderes públicos de Navarra fueran conscientes de la necesidad de abordar una reforma en su conjunto del Fuero Nuevo. Y así, por Decreto Foral 9/2006, de 6 de febrero, es creado el Consejo Asesor de Derecho Civil Foral como:

«órgano colegiado, consultivo y asesor y configurado como foro de estudio, debate, participación y asesoramiento con la finalidad de conservar, actualizar y difundir el Derecho Civil Foral, y de promover la participación de los ciudadanos y de las instituciones en los proyectos que se elaboren para su conservación, modificación y desarrollo».

Es decir, al igual que ocurriera con la reforma del año 1987, el punto de partida intencional fue el mismo: la previa reflexión de juristas expertos que ofrecieran al Parlamento su conversión en ley foral. Durante todos sus años de trabajo fueron detectados los principales problemas<sup>39</sup>.

Su contribución efectiva más importante como órgano asesor tuvo lugar en el *íter* de la elaboración de la referida Ley Foral 3/2011, de 3 de mayo.

En líneas generales, la ley se limitó a recoger los criterios establecidos por el Tribunal Supremo para determinar el régimen de custodia que mejor protegiera el interés de los menores prescindiendo de la regulación de otras medidas derivadas, como el uso del domicilio y el sistema de pensiones, recogidas en el

---

<sup>39</sup> Citado en Cuestiones problemáticas del derecho de familia navarro. Nota 25. «a) Lo primero que se ha puesto sobre la mesa es la necesidad de preguntarse «qué es lo que se quiere tener»: si un Código completo, o unas instituciones actualizadas, o bien una serie de mecanismos para aplicar y actualizar el derecho atendiendo a fórmulas flexibles y amplias. b) Se ha evidenciado que no se trata de conservar instituciones por el hecho de conservarlas cuando las mismas han sido superadas por la realidad social. c) También se ha puesto de manifiesto lo efectivo de repasar las instituciones que dan problemas según la jurisprudencia y doctrina, y en tal sentido, dar intervención a los profesionales que viven el día a día del Derecho Civil al ser ellos los que mejor pueden detectar esos problemas. d) Por último, y aun con independencia de la reforma integral y conjunta del Fuero Nuevo, se ha dejado apuntada también la clara conciencia sobre la necesidad de atajar los problemas urgentes que precisan de un cambio normativo.

proyecto inicial (que tuvo como referencia mimética la ley Aragonesa). Su característica esencial diferenciadora de otras leyes de custodia fue que prescindió de establecer un régimen con carácter preferente sobre cualquier otro. Y tuvo como ventaja para el derecho de familia navarro el adelanto en el tiempo de la desaparición del informe vinculante del Ministerio Fiscal para adoptar la guarda y custodia compartida en caso de desacuerdo de los progenitores así como la posibilidad de adoptar dicho régimen aun «no siendo el único» que protegiera su interés, toda vez que la misma fue promulgada antes de que el art. 92 del Código Civil fuera declarado inconstitucional<sup>40</sup>.

Ahora bien, la aprobación de dicha Ley de Custodia evidenció, más si cabe, la urgencia de abordar la reforma en conjunto, y así se puso de manifiesto por el propio Consejo Asesor que insistió en la reiterada necesidad de un plan de modificación de la regulación del derecho de familia en Navarra ante el carácter disperso y obsoleto de su normativa.

Y, pese a que dicha ley, no siguió la totalidad de las orientaciones dadas por el Consejo Asesor, como demuestra su mera existencia al margen de su integración en el Fuero, lo cierto es que sí acogió la inquietud fundamental. De ahí que su disposición final primera estableciera:

«El Gobierno de Navarra, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley Foral y previo informe del Consejo Asesor de Derecho Civil Foral, presentará ante el Parlamento de Navarra, un proyecto de Ley Foral de modificación del Fuero Nuevo en materia de Derecho de Familia».

Aquél trabajo fue el último que llevó a cabo el Consejo Asesor de Derecho Civil Foral en esa primera composición, permaneciendo inactivo durante más de cinco años hasta su renovación en julio de 2016.

## **VI. 2016-2019: LA ACTUALIZACIÓN DEL FUERO NUEVO: LA LEY FORAL 21/2019, DE 4 DE ABRIL: TRABAJOS DESARROLLADOS Y MODIFICACIONES PUNTUALES PREVIAS**

Una diferencia sustancial luce a lo largo de todo el íter del trabajo de actualización del Fuero materializado en la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, sobre el observado en las reformas anteriores: la amplitud y pluralidad de las personas participantes.

---

<sup>40</sup> La STC 185/2012, de 17 de octubre de 2012 declaró la nulidad parcial del art. 92.8 del Código Civil en la medida en que, en los procesos de separación y divorcio en los que no medie acuerdo entre los padres, supeditaba al informe favorable del Ministerio Fiscal la adopción de un régimen de guarda y custodia compartida.



Si hasta ahora dicha función había venido siendo reservada a reducidos grupos de personas conocedoras en profundidad de la técnica jurídica del complejo texto civil foral, el camino seguido en esta ocasión ha sido otro desde el momento en que el punto de partida ha venido constituido por las propuestas, ya concretas, formuladas por la voluntad parlamentaria imbricadas, a su vez, en la sensibilidad manifestada por los distintos operadores de la práctica jurídica diaria así como por representantes de la ciudadanía sobre los específicos problemas no resueltos por la ley llamada a hacerlo.

Han sido muchas las personas participantes desde su impulso. Y variados y discrepantes los criterios vertidos en los distintos foros de participación. Pero no irreconciliables. Lo muestra el alto grado de consenso finalmente alcanzado.

Con el deseo de que así pueda percibirse, y sin omitir reflejar al por menor las cuestiones técnicas suscitadas, se va a intentar describir un camino de tres años en el que se han dado diez importantes pasos.

## **1. Simposio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia: hacia la codificación del derecho civil de navarra. 11 y 12 de enero de 2016**

Coorganizado por la FEDHAV y el Parlamento de Navarra fue el punto de partida de un proceso que, en ese momento, no podía hacer otra cosa que evidenciar que Navarra no había afrontado el reto codificador, y no sin un cierto sonrojo, porque al mismo, durante todos los años anteriores, sí habían respondido Baleares (1990), la Comunidad Autónoma Vasca (en 1992 y posteriormente en la innovadora Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho civil vasco), Galicia (1995 y 2006), Valencia (2007), Cataluña (2010), Aragón (2003 y 2011), e, incluso, Asturias, donde desde 1998 se fue desarrollando una gran labor de recogida de la regulación privativa por una Comisión especial de Derecho consuetudinario asturiano que aprovechó muy bien las virtualidades que abría el artículo 149.1.8 de la Constitución.

El foro trató de que se compartieran las experiencias y reflexiones de representantes de esos territorios en sus respectivos procesos, fases y formas de llevarlos a cabo así como de que tuvieran visibilidad los más acuciantes problemas provocados por la distancia existente entre los conflictos que se suscitaban en la realidad navarra y las soluciones que su Fuero ofrecía en las distintas materias<sup>41</sup>.

De general percepción fue la entidad de esa distancia en el derecho familiar y sucesorio; logró la sensibilización de los representantes parlamentarios

---

<sup>41</sup> Todas las ponencias se encuentran recogidas en *Iura Vasconiae*, 13 (2016).

asistentes al encuentro, quienes, en menos de dos meses, realizaron los primeros movimientos.

## **2. Ponencia parlamentaria para «revisar, actualizar y adaptar el Fuero Nuevo a la realidad del siglo XXI»**

En efecto, con fecha 15 de marzo de 2016, la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra creó una Ponencia con una sugerente e ilustrativa finalidad: «*Revisar, actualizar y adaptar el Fuero Nuevo a la realidad del siglo XXI*»<sup>42</sup>.

Desde su constitución, y durante el período comprendido hasta el verano de 2018, programó y convocó numerosas comparecencias y sesiones de trabajo para recabar las opiniones y aportaciones, no sólo de profesionales del derecho, sino de los representantes de diversos ámbitos sociales, tratando de realizar el diagnóstico de la problemática humana y de corresponder con el diseño general de la institución jurídica llamada a resolverla.

La ponencia fue emitiendo sus conclusiones en relación a cada uno de los cuatro Libros que componían el Fuero, de manera que optó por mantener su concepción y estructura<sup>43</sup>.

Esas conclusiones, que recogían las distintas opiniones de los grupos, si bien, en buena parte se alcanzaban por unanimidad, se remitían en forma de propuesta al Consejo Asesor de Derecho Civil Foral donde se debatía su adecuación técnica y se materializaba la opinión sobre cada una de ellas y, en su caso, la forma en que debía plasmarse en el texto.

## **3. Ley Foral 10/2016, de 1 de julio, de actualización del régimen regulador de la sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra**

Antes de continuar con el camino del proceso de reforma general, cuyo siguiente paso fue la renovación del Consejo Asesor de Derecho Civil Foral,

---

<sup>42</sup> La propuesta impulsada por los grupos parlamentarios Geroa Bai, EH Bildu Nafarroa, Podemos-Ahal Dugu y la agrupación de parlamentarios forales Izquierda-Ezkerra. Esta Ponencia se constituyó el 8 de abril de 2016, y quedó integrada por los diputados Juan Luis Sánchez de Muniáin (Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Navarro), Virginia Alemán Arrastio (G.P. Geroa Bai), Arantxa Izurdiaga Osinaga (G.P. EH Bildu Nafarroa), que la presidió, Laura Pérez Ruano (G.P. Podemos-Ahal Dugu), Inma Jurío Macaya (G.P. Partido Socialista de Navarra), Javier García Jiménez (APF Partido Popular de Navarra) y José Miguel Nuin Moreno (Agrupación de Parlamentarios Forales Izquierda-Ezquerza).

<sup>43</sup> En relación a al estructura, optó por desglosar el Libro III «de los bienes», en dos, el III y el IV, que pasarían a ser «de los bienes» y «de las obligaciones, las estipulaciones y los contratos».

hay que detenerse un momento en una reforma puntual operada en la ley 304<sup>44</sup> del Fuero, relativa a la sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra.

La reforma traía causa de la aprobación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria<sup>45</sup>, que modificó diversos artículos de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, con el fin de trasladar al ámbito administrativo el procedimiento, hasta ahora residenciado en instancias judiciales, para la declaración de la Administración como heredera abintestato, así como los preceptos del Código Civil que regulaban la liquidación y destino del caudal hereditario resultante de dichos procedimientos. Además, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, había sido modificada, en su disposición adicional segunda, por el apartado 3 de la disposición adicional cuarta del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, con el fin de incluir las modificaciones aprobadas en el sistema de reparto de competencias previsto en el art. 149.1 de la Constitución.

De esa manera, la Ley Foral 10/2016, de 1 de julio, tuvo por objeto actualizar el régimen regulador de la sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra cuya declaración como heredera abintestato dejó de ser un procedimiento sustanciado en vía judicial para convertirse en un procedimiento administrativo. Y a su vez, y respecto a la cantidad resultante de la liquidación del caudal relicto, fue modificado el contenido de la referida ley 304 del Fuero Nuevo, para prever su destino a fines de interés social incrementando la dotación presupuestaria prevista en los Presupuestos Generales de Navarra. Con ello se actualizó el hasta entonces vigente reparto por mitades entre instituciones de beneficencia, instrucción, acción social o profesionales de la Comunidad y municipales de Navarra, con fundamento, según su Exposición de Motivos en:

«la amplitud cada vez mayor del ámbito de actuación de este tipo de instituciones, la movilidad y posible residencia de las personas causantes en distintas localidades a lo largo de su vida y la necesaria correspondencia que debe existir entre los medios técnicos y humanos destinados a estos procesos y el importe susceptible de reparto».

---

<sup>44</sup> El apartado 7) de la ley 304 de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra quedó redactado del modo siguiente: «7) En defecto de los parientes comprendidos en los números anteriores, sucederá la Comunidad Foral de Navarra, la cual, tras proceder a la liquidación de los bienes y derechos de la herencia, la destinará a fines de interés social, incrementando la dotación presupuestaria que para estos fines se prevea en los Presupuestos Generales de Navarra».

<sup>45</sup> La necesidad de adecuación general del Fuero a la Ley de Jurisdicción Voluntaria se puso de manifiesto en el Simposio, Ver Cuestiones Problemáticas..., p 221.

#### **4. Renovación de los miembros del Consejo Asesor del Derecho Civil Foral de Navarra. Nombramiento por Orden Foral 146/2016, de 12 de julio y sesión constitutiva de 23 de noviembre de 2016**

De conformidad con la norma reguladora de dicho órgano asesor publicada en el verano de 2016, la composición del Consejo varió sustancialmente con respecto a la anterior, si bien, determinados miembros ya lo habían sido también antes<sup>46</sup>. El Consejo actuó en pleno y en grupos de trabajo. Fue analizando las propuestas enviadas desde el Parlamento por Libros. Cada grupo elaboraba unas conclusiones que posteriormente serían remitidas al equipo redactor<sup>47</sup>.

Fueron 18 las sesiones plenarias del Consejo, la mayor parte de ellas concentradas durante los meses de septiembre a diciembre de 2016 en los que se fueron revisando los borradores elaborados por las personas encargadas de la redacción.

#### **5. La Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2017, de 24 de abril sobre la ley 71 b) del Fuero Nuevo, su declaración de inconstitucionalidad y el perentorio plazo otorgado al Parlamento de Navarra para operar su reforma**

Otro pequeño parón debe hacerse en el camino que se viene siguiendo. Y es que, cuando el Consejo Asesor se encontraba analizando las propuestas parlamentarias sobre el Libro Preliminar, el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 41/2017, de 24 de abril y resolvió una cuestión de constitucionalidad planteada por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 1 de Tafalla en

---

<sup>46</sup> Lo compusieron durante todo el proceso en que se desarrolló el trabajo, la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, María José Beaumont Aristu que ostentaría la presidencia; la Directora General de Presidencia y Gobierno Abierto, Edurne Egiñoa Antxo, vicepresidenta, el Director del Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa, José Contreras López, secretario, y los siguientes vocales: la Directora General de Justicia, Lourdes Aldave Villanueva, José Luis Iriarte Ángel (UPNA), Elsa Sabater Bayle (UPNA), Roldán Jimeno Aranguren (UPNA), Alicia Chicharro Lázaro (UPNA), Esther Erice Martínez (Audiencia Provincial de Navarra), Isabel Urzainqui Zozaya (Abogada MICAP), Teresa Hualde Manso (UPNA), Javier Nanclares Valle (UNAV), Francisco Javier Fernández Urzainqui (Tribunal Superior de Justicia de Navarra), Miguel Ángel Abárzuza Gil (Tribunal Superior de Justicia de Navarra), Luis Antonio Iribarren Udobro (Abogado MICAP posteriormente sustituido por Juan María Zuza Lanz, también abogado de MICAP), Javier Boneta Lapitz (Abogado MICAP), María Ángeles Egusquiza Balmaseda (Consejo de Navarra), Matías Ruiz Echeverría (Colegio de Notarios), María Concepción Fernández Urzainqui (Colegio de Registradores) y María Belén Cilveti Gubía (Jefa de la Asesoría Jurídica del Gobierno de Navarra).

<sup>47</sup> Dicha sistemática se llevó así en los Libros Preliminar, Primero y Segundo y sufriría una variación en relación con el Libro III para el que el Consejo analizó las propuestas ya elaboradas por el equipo redactor.

relación a la ley 71 b). Como ya se ha apuntado, la ley navarra no contemplaba la acción de declaración de la filiación no matrimonial en ningún caso. Se hará mayor alusión a los antecedentes de esa norma en otro capítulo de esta obra. Ahora interesa destacar el fundamento de tal declaración. A juicio del Alto intérprete constitucional, la ley 71 b):

«no resulta compatible con el mandato del art. 39.2 CE de hacer posible la investigación de la paternidad ni, por ello, con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción».

Pero más todavía el alcance del pronunciamiento de esa inconstitucionalidad. Y es que, el Tribunal no declaró su nulidad. Se limitó a declarar su incompatibilidad con la norma fundamental bajo el argumento de que:

«no sólo no repararía la inconstitucionalidad apreciada, sino que produciría el indeseable efecto de privar de una acción que no merece tacha de inconstitucionalidad alguna a quienes la ostentan de manera acorde con la Constitución, sin que exista una razón justificada para ello [y]” generaría un vacío normativo, sin duda no deseable».

De ahí que, tal y como expuso:

«al tratarse de una omisión del legislador contraria a la Constitución que no puede ser subsanada mediante la anulación del precepto, la apreciación de la inconstitucionalidad por insuficiencia normativa del mismo exige que sea el legislador, dentro de la libertad de configuración de que goza, derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática, el que regule con carácter general la legitimación de los progenitores para reclamar la filiación no matrimonial, con inclusión, en su caso, de los requisitos que se estimen pertinentes para impedir la utilización abusiva de dicha vía de determinación de la filiación, siempre dentro de límites que resulten respetuosos con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)».

Y esa regulación para dar respuesta normativa a la situación planteada debería llevarse a efecto por el legislador navarro, según el propio fallo, en el plazo de un año.

De esta manera, cuando se iniciaron los trabajos en el Consejo Asesor para abordar el análisis de las propuestas parlamentarias relativas al Libro I del Fuero, uno de los grupos conformados se dedicó en exclusiva al estudio de esta cuestión.

## **6. Inicio del trabajo de redacción. 1 de febrero de 2018**

Con fecha 1 de febrero de 2018 el Gobierno de Navarra, por medio de la Dirección General de Presidencia, contrató el trabajo de «elaboración de un texto de reforma del Fuero Nuevo de Navarra», el cual, debía realizarse:

«teniendo en cuenta las consideraciones de la ponencia parlamentaria constituida en el seno de la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra para revisar, actualizar y adaptar el Fuero Nuevo a la realidad social navarra del siglo XXI y las del Consejo Asesor de Derecho Civil Foral de Navarra»<sup>48</sup>.

## **7. La Ley Foral 9/2018, de 17 de mayo, de reforma de la Compilación del Derecho Civil de Navarra en materia de filiación**

El primer trabajo fruto de la coordinación entre Consejo Asesor de Derecho Civil Foral y equipo de redacción lo constituyó, precisamente, la reforma que se llevó a cabo en materia de filiación como consecuencia del mandato recibido por el Tribunal Constitucional.

Ya se ha visto el carácter limitado de ese mandato. Por ello, el objeto fundamental de la reforma fue la creación de la acción de declaración de la filiación no matrimonial con inclusión de la del hijo ya fallecido. Con tal finalidad se tomaron en consideración los tres fundamentos básicos que cohonestaban los derechos constitucionales que el Tribunal Constitucional consideró vulnerados (verdad biológica y tutela judicial efectiva) con los límites que debían excluir cualquier utilización abusiva de dicha vía de determinación, lo cual llevó al legislador navarro a:

- a) Exigir el reconocimiento previo para aquellos casos en que la filiación no estuviera determinada, en estricta sintonía con la especialidad del derecho navarro de regular un concepto amplio de reconocimiento y en el entendimiento de que dicha especialidad se correspondía con el principio general de libertad civil, y con la intimidad, estabilidad y seguridad familiar.
- b) Establecer un plazo (un año) como exigencia de la garantía de la diligencia. Como consecuencia, a su vez, de la anterior exigencia, se contempló la suspensión de su cómputo desde el momento en que se realizara el reconocimiento y su reanudación una vez que la eficacia de éste quedara enervada por la falta de consentimiento o por la oposición estimada judicialmente.
- c) Atribuir margen decisorio a la autoridad judicial, eso sí, con motivación reforzada, para poder limitar los efectos de la relación jurídica

---

<sup>48</sup> El trabajo fue encargado a la abogada del MICAP, Ana Clara Villanueva Latorre, quien asumió la labor de dirección y coordinación de la redacción en la que participaron los también abogados de dicho colegio, Francisco Javier Sarasa Mata, Patricia Moreno Arrarás y María Belén Iribarren Gasca. El plazo establecido fue de nueve meses que concluiría el 2 de noviembre de dicho año 2018.

de la filiación determinada por el ejercicio de la acción, o lo que es lo mismo, la posibilidad de establecer efectos meramente declarativos o restrictivos.

Sin embargo, el alcance de la reforma fue bastante más amplio.

Y es que, la creación de dicha acción conllevaba necesarias modificaciones en el resto de leyes reguladoras de la determinación de la filiación no matrimonial y, en general, de todas las acciones de filiación; la filiación en derecho navarro constituye un sistema cerrado y completo cuyo engranaje lo hacía preciso.

Así, por un lado, fue necesaria una modificación del reconocimiento para adaptarlo a la nueva regulación, lo cual, se realizó por medio de tres vías: la sustitución de la anterior acción de impugnación por la, a partir de ese momento, «oposición», que se ventilaría mediante los trámites de la jurisdicción voluntaria; el acortamiento del plazo de dicha oposición de 4 años al de un año, en sintonía con la diligencia exigida en el resto de acciones; y la depuración del concepto de «justa causa» que pasaba a residenciarse en el «superior interés de la persona reconocida» a la par que se suprimía la posibilidad de oposición discrecional de la misma al llegar dicha persona a la mayoría de edad, o al recuperar la capacidad, asumiendo con ello el principio de la indisponibilidad del estado civil.

Además, otras modificaciones se aparecían necesarias a consecuencia del nuevo tratamiento de la acción de declaración y del reconocimiento. Y así, en sede de disposiciones generales se reconoció explícitamente la legitimación para impugnar la filiación determinada a quien tenía acción de declaración hasta entonces no contemplada. Se crearon también dos nuevas acciones de impugnación derivadas de la nueva regulación del reconocimiento: la otorgada al representante legal que hubiera visto desestimada la oposición al reconocimiento, con la finalidad de demostrar que no es cierta la paternidad biológica o la de limitar los efectos de la misma, y la otorgada a favor del propio hijo al alcanzar la plena capacidad y con los mismos fines, siendo así que, en ambos casos, se contemplaba la posibilidad de hacerlo en nombre del hijo ya fallecido cuya posición podía ser ocupada por los descendientes.

Finalmente se distinguió entre la acción de impugnación del reconocimiento, limitada hasta entonces a los vicios del consentimiento, y la acción de impugnación de la filiación determinada mediante el reconocimiento.

Pero es que, además, la propia Ponencia Parlamentaria, que para entonces ya había emitido sus conclusiones en materia de filiación con base en los criterios evidenciados por los expertos en sus comparencias ante la misma, había propuesto otras modificaciones que también fueron abordadas. Más concretamente: la armonización de las acciones de impugnación con las normas del

Registro Civil, la introducción del principio de cognoscibilidad en relación con el «dies a quo» del plazo de caducidad de las acciones y la creación de la acción de impugnación de la paternidad del marido a favor de la madre<sup>49</sup>.

La ley fue aprobada por la unanimidad de toda la cámara navarra.

### **8. 30 de octubre de 2018: Entrega de la redacción de la totalidad del texto**

Conforme los Grupos del Consejo Asesor de Derecho Civil foral iban alcanzando sus conclusiones, el equipo redactor iba avanzando con los borradores del texto. A fecha 31 de agosto de 2018 estaban terminados los correspondientes a los Libros Preliminar, Primero y Segundo. De esta manera, durante los meses de septiembre, octubre y parte de noviembre, el Consejo Asesor, ya en plenario, fue realizando los correspondientes trabajos de revisión.

A su vez, durante los meses de septiembre y octubre tuvo lugar la redacción del contenido del Libro III, para el que la Ponencia Parlamentaria, además de proponer desglosarlo en dos, indicó modificaciones puntuales, a diferencia de lo que había ocurrido con los tres libros precedentes sobre los que las propuestas tenían un carácter reformador de mayor intensidad.

El equipo redactor entregó el trabajo completo el 30 de octubre de 2018.

A partir de esa fecha, y durante los meses de noviembre y diciembre, realizó las modificaciones surgidas de la revisión que tenía lugar en el seno de los plenarios del Consejo Asesor cuyo resultado fue el texto propuesto como Anteproyecto.

### **9. Anteproyecto y Proyecto: 19 de diciembre de 2018 y 6 de febrero de 2019**

El texto del Anteproyecto fue publicado en el portal de Gobierno Abierto para su sometimiento a información pública con fecha 19 de diciembre de 2018. Durante dicho período fueron recibidas alegaciones por parte tanto de ciudadanos particulares, como de profesionales individuales e, incluso, de colegios profesionales.

Su incidencia en el texto final fue la siguiente:

- a) Se suprimió de la Exposición de Motivos la siguiente expresión «se ha abierto la posibilidad de rescatar el derecho romano en otras institucio-

---

<sup>49</sup> En ese momento, únicamente se reconocía cuando la madre actuaba en interés del hijo; sin embargo, mediante la Ley 21/2019 se amplió también para hacerlo en su propio interés (actual Ley 56 b), párrafo 4).



nes distintas a las actualmente recogidas en la *Compilación* o en la *costumbre navarra*» porque podía llevar a la confusión de que la reforma introducía nuevas instituciones ajenas a la tradición navarra.

- b) Se amplió, en la ley 23, el plazo máximo de prescripción de 15 a 30 años. Se estimó no sólo que dicho plazo era demasiado corto, sino que, además, desde el momento en que se había decidido mantener el plazo en 20 años de la acción hipotecaria (inicialmente propuesto en 10 años), suponía una importante incoherencia entre el mismo y el máximo de 15 años previsto inicialmente. Resultaba evidente que ya no podía afirmarse que «cualquier pretensión susceptible de prescripción se extingue en todo caso por el transcurso de quince años desde su nacimiento» cuando, a la vez, se estaba estableciendo en el mismo texto un plazo de prescripción de 20 años. Más al contrario, si se establecía un plazo de 20 años para la acción hipotecaria, necesariamente el máximo de la ley 23 debía ser superior a 20 años; de lo contrario, se estaría además afirmando indirectamente que el plazo de prescripción de la acción hipotecaria no era susceptible de suspensión e interrupción<sup>50</sup>.
- c) Se modificó el plazo previsto para el retracto gentilicio. Más concretamente, se alegaba su insuficiencia y se valoró tal alegación de forma parcial de manera que, lejos de producir su supresión, se consideró inadecuado desconocer efecto alguno a la inscripción registral –tampoco obligatoria– y se coonestó el interés del hipotético retrayente, además de con el particular del adquirente, con las exigencias derivadas de la seguridad jurídica<sup>51</sup>.
- d) Se eliminó de la ley 574, relativa a la venta en pública subasta, el inciso «siempre que no se rija por su legislación específica» pues, efectivamente, la Ley de Jurisdicción Voluntaria regulaba la enajenación en subasta de bienes o derechos determinados fuera de un procedimiento de apremio y, por tanto, con la redacción inicialmente propuesta la ley quedaba sin contenido.
- e) Se suplió una omisión en la ley 14 por cuanto, tras la redacción de las leyes del Capítulo I del Título I del Libro III (leyes 346 a 365), no se

---

<sup>50</sup> Con ello, el último párrafo de la ley 23 quedó redactado de la siguiente manera: «Cualquier pretensión susceptible de prescripción se extingue en todo caso por el transcurso de treinta años desde su nacimiento, con independencia de que hayan concurrido causas de suspensión o de interrupción de la prescripción».

<sup>51</sup> Por ello, se propuso la modificación del ordinal 2º del párrafo 1º de la ley 458 con el siguiente tenor: «2. En defecto de tal notificación, dos meses a partir de la fecha de inscripción en el Registro de la Propiedad».

había apuntado, como se había anunciado en los trabajos previos, una adecuada ubicación sistemática para dicho inciso. Así, y entendiéndose que no procedía su supresión, debía mantenerse en la ley 14<sup>52</sup>.

- f) Se suplió también una omisión relativa al consentimiento de los actos de disposición de la persona menor mayor de 16 años y consistente en la posibilidad de consentir en escritura pública los actos realizados por sus representantes legales para excluir la necesidad de autorización judicial. En la medida en que el Fuero había contemplado hasta entonces esa posibilidad, al igual que lo hacía el texto civil común, y al ser la misma coherente con la capacidad reconocida a los menores mayores de 16 años, la justificación de la supresión en la ley 66 del texto del Anteproyecto no había sido otra que su ubicación sistemática, y, regulándose ahora la capacidad de las personas en función de la edad en las leyes 47 a 49, en ellas debía tener cabida dicha previsión, la cual, no se había llevado a cabo por una omisión involuntaria que, consiguientemente, fue objeto de subsanación<sup>53</sup>.
- g) Se aclaró en relación al testamento de hermandad en las parejas estables, tal y como se había hecho para los cónyuges (ley 200), que si hubiera sido otorgado con anterioridad a constituirse en pareja, la posterior extinción de ésta conduciría a entenderlo ineficaz<sup>54</sup>.
- h) Se hizo una precisión gramatical para el primer párrafo de la ley 272 proponiendo sustituir «de» por «a» al hablar de reclamación de los alimentos<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Que en consecuencia, quedó redactada de la siguiente manera: «Los derechos pueden ejercitarse libremente sin más límites que los establecidos por su naturaleza, la ley, la moral, la buena fe y el uso inocho de las cosas por otras personas, sin incurrir en abuso de derecho o ejercicio antisocial del mismo».

<sup>53</sup> Y así, en el último apartado de la ley 47 se añadió un segundo párrafo con el siguiente contenido: «Podrán también consentir en documento público los actos de disposición de sus progenitores a los que se refiere el apartado 2 de la ley 66, en cuyo caso, no será precisa la autorización judicial».

<sup>54</sup> De esta manera, el número 2 de la ley 200 pasaría a tener la siguiente redacción: «Cuando hubiera sido otorgado por dos personas constituidas en pareja estable, incluso con anterioridad a su constitución, por la extinción de la misma en vida de sus miembros que conste de modo fehaciente y siempre que sea por causa distinta al posterior matrimonio entre ambos, supuesto en el que, en su caso, tendría lugar la aplicación de lo dispuesto en el apartado anterior».

<sup>55</sup> Con ello, el primer párrafo de dicha ley pasó a tener la siguiente redacción: «Renunciado o extinguido el usufructo de viudedad o no habiéndose éste pactado para la pareja estable del causante, o resultando tal derecho insuficiente para cumplir con la obligación a que se refiere el apartado 3 de la ley 259, los alimentos que los hijos o descendientes de aquél tendrá derecho a exigirle por tal concepto y situación, al hacerse efectiva su sucesión podrán ser reclamados por ellos, a falta de otros obligados legales preferentes, a sus sucesores voluntarios a título universal o particular, en los límites de la atribución patrimonial recibida y con cargo a la misma».

Debe hacerse alusión, también aquí, a las indicaciones que fueron apuntadas por el Instituto Navarro de Igualdad (INAI/NABI) en relación a dos cuestiones. Por un lado, a la conveniencia apuntada de que el texto normativo incluyera menciones expresas y específicas que aludieran a la igualdad entre hombres y mujeres en la Exposición de Motivos de la ley o en su articulado. Ello provocó suplir en el preámbulo la omisión padecida en relación a la supresión de dos instituciones sobre las que la doctrina había puesto de manifiesto, además de su obsolescencia derivada del desuso, su posible inconstitucionalidad por vulneración del principio de igualdad entre hombres y mujeres. Se trataba concretamente de, las tantas veces referidas a lo largo de este trabajo, «dote» y «arras». La Compilación todavía establecía una administración unipersonal del marido sobre los bienes que las componían requiriéndose, además, el consentimiento del mismo cuando se tratara, incluso, de bienes sobre los que las mujeres conservaran la propiedad. Sobre tan gráfica supresión nada se había recogido en la Exposición de Motivos, así que se hizo expresa alusión a la misma con la siguiente expresión:

«Se suprimen la dote y las arras, ya no sólo por constituir instituciones en desuso, sino, fundamentalmente, porque la regulación de ambas vulneraba la igualdad entre hombres y mujeres al mantener la administración y el consentimiento marital sobre los bienes que las integraban».

Por otro lado, se recomendaba utilizar a lo largo de todo el texto un lenguaje inclusivo y no sexista. Luego se volverá nuevamente sobre este extremo.

El texto así resultante fue aprobado por el Consejo del Gobierno de Navarra en su sesión de 6 de febrero de 2019 y remitido al Parlamento para su tramitación por el procedimiento de lectura única<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Regulado en el art. 157 del Reglamento de la Cámara Navarra, tiene las siguientes especialidades:

1. Cuando la naturaleza de un proyecto o de una proposición de Ley Foral lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que el citado proyecto o proposición se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno de la Cámara.

2. Adoptado este acuerdo, la Mesa ordenará la apertura del plazo de enmiendas, que no podrán ser a la totalidad y se presentarán ante la misma, que procederá a su calificación, y que finalizará, salvo que la Mesa fije un plazo distinto, a las doce horas del día anterior a la celebración del Pleno en que haya de debatirse.

También se admitirán a trámite las enmiendas «in voce» que presenten los Grupos Parlamentarios que representen, al menos, a la mayoría de los miembros de la Cámara, antes de iniciarse el debate en el Pleno.

3. La sesión plenaria comenzará con la votación sobre la tramitación o no del proyecto o proposición en lectura única. A continuación, en el caso de que el Pleno aprobara dicha tramitación, se procederá al debate del proyecto o proposición de Ley Foral conforme a las reglas establecidas para los de

## 10. Tramitación parlamentaria

Todas las enmiendas introducidas en la fase parlamentaria lo fueron por unanimidad de los representantes de los grupos participantes de la Ponencia Parlamentaria.

Del proyecto remitido por el Gobierno, la modificación más importante fue la relativa a la costumbre. Asumiendo el criterio mayoritario del Consejo Asesor de Derecho Civil Foral, la tradicional preeminencia del derecho consuetudinario en el derecho navarro cedió en favor de la ley bajo el fundamento de la superación del orden de prelación tradicional por el nuevo orden constitucional. No lo entendió así el Parlamento Navarro que en la Exposición de Motivos del texto sometido finalmente a votación en el Pleno manifestó claramente que:

«Las fuentes del derecho navarro conservan su orden de prelación y la costumbre se mantiene como primera fuente en cuanto símbolo de la identidad navarra y manifestación de la coherencia interna de su ordenamiento jurídico, diferenciado por el carácter dispositivo de las leyes de la Compilación, el respeto a la libertad civil y la preeminencia del paramiento. Si bien, en la actualidad, el fin de preservar la competencia de Navarra ya no forma parte de su fundamento como primera fuente, la costumbre no deja de constituir caudal normativo y método de reforma de las instituciones, siempre que responda a un concepto dinamizador y acorde a la realidad social de cada momento, y sin perjuicio, además, de los límites a los que debe estar sujeta. A su vez, en sede también de límites, aunque esta vez del “paramiento”, se acoge en la ley 7 una conceptualización abierta de “orden público” comprendiendo en el mismo los derechos fundamentales y libertades de todas las personas, y no sólo de los ciudadanos, de conformidad con los textos internacionales».

Ello supuso, además de la modificación de las leyes 2 y 3 donde se establecía dicho orden de preferencia de la costumbre aunque fuera «contra legem», la de numerosas leyes que habían previsto relegar la costumbre: ley 14 (límites al ejercicio de los derechos), ley 16 (extinción de los derechos por falta de ejer-

---

totalidad, correspondiendo a cada Grupo Parlamentario un solo turno en el que, en su caso, defenderá todas sus enmiendas. En dicho debate intervendrá en primer lugar el proponente de la iniciativa.

4. La no aprobación de la tramitación en lectura única supondrá el rechazo de la correspondiente proposición de Ley Foral, en su caso, o la tramitación del proyecto de Ley Foral por el procedimiento ordinario.

5. Finalizado el debate, salvo que algún Grupo Parlamentario solicite votación separada por enmiendas o grupos de enmiendas, la Presidencia someterá a una única votación la totalidad de las enmiendas al articulado formuladas por cada Grupo Parlamentario por el orden de su presentación.

6. Por último se someterá el conjunto del texto, con la incorporación de las enmiendas que hubieran sido aprobadas, a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado.

cicio), ley 18 (silencio u omisión), ley 127 (la Casa), ley 129 (sociedad familiar de conquistas), ley 146 (impugnación de la decisión de los Parientes Mayores), ley 371 (régimen de las comunidades de bienes), ley 516 (promesa de contrato) y ley 587 (arrendamiento de cosas).

E importancia también tuvo el rechazo parlamentario a la supresión total de la fórmula de la legítima foral al exponer que:

«la legítima navarra se mantiene en su configuración tradicional, o lo que es lo mismo, como institución meramente formal y sin contenido patrimonial. Y si bien se suprime la expresión hasta ahora recogida en la ley 267 para simplificar su manifestación, dada la obsolescencia de su terminología e, incluso, confusión a la que podía prestar, no deja de recordarla literalmente en su texto, como símbolo de identidad, tal y como tradicionalmente ha sido formulada»<sup>57</sup>.

Por lo demás, se incluyeron determinados matices consistentes en la referencia al Fuero Reducido y a los Fueros locales, que suprimidos como fuentes dentro de la «tradición jurídica navarra» de la ley 1 por su falta de requisitos para ser consideradas como tal, eran objeto de reconocimiento por la incidencia que habían tenido en la tradición jurídica navarra en el pasado histórico<sup>58</sup> y se sustituyó, en las leyes 68, 69 y 71, el término «coparentalidad» por «corresponsabilidad».

Por último, se incluyó en la disposición adicional primera un segundo párrafo que preveía la elaboración por parte del Gobierno de un informe de impacto de género que incluiría una propuesta de lenguaje inclusivo<sup>59</sup>.

Todavía fue introducida una nueva enmienda «in voce» en el último momento antes de su aprobación que preveía la aprobación de un «texto consolidado» de todas las normas vigentes del Fuero Nuevo<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Se mantenía así su fórmula tradicional de «cinco sueldos «febles» o «carlines» por bienes muebles y una robada de tierra en los montes comunes por inmuebles».

<sup>58</sup> Se añadía que «sin embargo, la necesaria garantía jurídica en la interpretación de las fuentes fundamenta que no sean relacionadas propiamente como tales, ya que los fueros locales han venido siendo objeto de importantes críticas textuales que, en determinados casos, han demostrado su adulteración, en tanto que el Fuero Reducido no llegó a ser promulgado».

<sup>59</sup> A la fecha de entrega de este trabajo ello no ha tenido lugar si bien debe tenerse en cuenta la especial situación originada como consecuencia del estado de alarma decretado por la crisis del COVID 19.

<sup>60</sup> Se añadió una disposición final tercera (la hasta entonces tercera pasaría a ser la cuarta) con el siguiente contenido: «Remisión legislativa. El Gobierno de Navarra, en el plazo de seis meses a contar desde la publicación de esta ley foral, deberá remitir al Parlamento de Navarra un proyecto de ley foral en el que se integren en un único cuerpo normativo, a modo de texto consolidado, las disposiciones legales vigentes contenidas en la Compilación del Derecho Civil de Navarra o Fuero Nuevo tras su modificación por la presente ley foral».

Sobre su naturaleza<sup>61</sup> y efectos<sup>62</sup> trata otro capítulo de esta obra.

La votación tuvo lugar el 28 de marzo de 2019 en el último pleno de la denominada «legislatura del cambio» logrando el voto afirmativo de forma unánime<sup>63</sup> por todos los grupos con inclusión del representante del único grupo que no había participado en la ponencia<sup>64</sup>.

El Boletín Oficial de Navarra número 74 de 16 de abril de 2019 la publicaría e iniciaría la andadura de su aplicación, según lo previsto, 6 meses después<sup>65</sup>, el 16 de octubre de 2019.

## VII. LAS CLAVES DE LA REFORMA

Los pormenores de la reforma del Fuero serán tratados en relación a cada uno de sus actuales cinco Libros en los distintos trabajos de esta publicación. Aquí únicamente procede destacar lo que se pueden denominar «claves».

### 1. La Casa cede el protagonismo a la Persona que amplía su libertad civil

El eje sobre el que ha venido vertebrando el Fuero y sobre el que se sustentaron las principales especialidades del derecho familiar y sucesorio, la Casa, se ha mantenido en su esencial configuración, junto a las instituciones que le son propias, en un Título específico, el XI, del Libro Primero<sup>66</sup>, que ha pasado

---

<sup>61</sup> Ponencia sobre el Libro Preliminar de la profesora Egusquiza Balmaseda.

<sup>62</sup> Ídem, nota 57.

<sup>63</sup> La razón de esa unanimidad fue puesta de relieve por la Consejera de Presidencia y en tal calidad Presidenta del Consejo Asesor de Derecho Civil Foral, María José Beaumont Aristu con estas palabras: «Y esto por qué ha sido posible? por el trabajo, por el consenso y por el diálogo, tres expresiones a las que la ciudadanía, yo creo que lo sabemos todas y todos, nos llama insistentemente. Mila esker». Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra nº 145, sesión 139/28 de marzo 2019.

<sup>64</sup> El representante del Partido Popular, Sr. García Jiménez así lo expresó: «Nosotros, insisto, dentro de las posibilidades y de las limitaciones que hemos tenido, evidentemente, como grupo en este caso ha podido participar en lo que ha podido, pero siempre con trato favorable en el sentido de poder aportar aquello que consideramos más que importante. Insisto, votaremos a favor, no a oponer ningún tipo de cuestión a esta ley». Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, nº 145, sesión 139/28 de marzo 2019.

<sup>65</sup> Disposición final cuarta de la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril.

<sup>66</sup> Constituye reflejo del debate suscitado sobre esta institución las palabras del portavoz parlamentario de UPN, Sanchez de Muniáin: «Tal y como propusimos, el mantenimiento de la institución de la casa navarra, como seña de identidad del Derecho Civil Foral Navarro. Por eso nos opusimos frontalmente cuando desde algún grupo se propuso su supresión. Y no estamos de acuerdo en que se diga, como hemos oído, que es ahora hoy es el Fuero de las personas, porque el Fuero Nuevo ya era, sin duda, el Fuero de las personas antes de que procediésemos a su revisión y actualización, y precisamente figuras como la casa navarra, propia de nuestro Derecho Civil Foral, fue una institución concebida preci-

a intitularse «De las Personas, de la Familia y de la Casa navarra» acogiendo cinco capítulos.

Su especial protagonismo, sin embargo, ha cedido en favor de la Persona a quien ha pasado el testigo para fundamentar la esencia del derecho privado navarro materializada en la libertad civil. En su ejercicio, la ciudadanía navarra puede elegir entre los nuevos modelos familiares a cuyos problemas atiende la nueva regulación con una vocación de generalidad, trascendiendo de la finalidad esencial de unidad y continuidad hasta ahora contemplada mediante la respuesta a los conflictos más comunes que, precisamente, se producen como consecuencia de la ruptura de la convivencia familiar y la constitución de nuevos grupos familiares, así como excluyendo las limitaciones dispositivas que hasta ahora se contemplaban en tales casos. A su vez, el respeto por esa libertad ha tenido su reflejo en la propia configuración de la Casa que ahora acoge a todos esos modelos familiares como seno en el que procurar su unidad y continuidad.

## **2. El reforzamiento de la protección de los derechos civiles en las situaciones de mayor vulnerabilidad**

La Persona a la que el «nuevo» Fuero ha querido dotar de mayor protección es la Persona vulnerable. Vulnerabilidad que se reconoce en la menor edad, en la mayor edad y en la discapacidad; pero también en la situación de crisis familiar y de crisis económica. A ello ha atendido la regulación exhaustiva de la capacidad del menor o la protección de la voluntad de personas mayores o dependientes y la garantía de asegurar las necesidades básicas de las personas con discapacidad. A ello se ha dirigido el esfuerzo de contemplar soluciones pactadas a los conflictos familiares. Y para ello se han reforzado sustantiva y procesalmente instituciones muy valiosas del derecho navarro de obligaciones de carácter tuitivo del deudor y del contratante más débil.

## **3. Igualdad y pluralidad: apertura y acercamiento**

Como consecuencia natural de las anteriores claves, en el Fuero tienen ahora cabida personas con problemas que antes no la tenían en todos los aspectos de su libertad civil. Podemos así decir que está más cerca de toda la ciudadanía navarra porque le va a ayudar a tomar decisiones en su vida diaria para las que hasta ahora no era ninguna referencia.

---

samente para proteger a las personas, para asegurar la continuidad del patrimonio familiar. En definitiva, pocas figuras jurídicas están pensadas para proteger a las personas como esta institución navarra. Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra nº 145, sesión 139/28 de marzo 2019.

«Apertura» y «acercamiento» son las palabras elegidas por el legislador navarro en la Exposición de Motivos de la ley reformadora para transmitir a la ciudadanía su inclusión e incentivar su conocimiento<sup>67</sup>.

## VIII. UN DESEO A MODO DE CONCLUSIÓN

El legislador navarro habla de «acercamiento». Y dice bien. Porque «acercamiento» no es «proximidad». El Fuero está más cerca que antes en dar respuesta jurídica a los distintos conflictos civiles. Para que esté próximo necesita, además de mejora, desarrollo. Sobre todo en lo que el propio texto se ha propuesto como objetivo<sup>68</sup>: personas menores y adolescentes, personas mayores y dependientes, personas con discapacidad e igualdad de todas ellas incluso en su propio lenguaje.

Y si la proximidad no es algo estático, el mantenimiento entre la que todavía debe lograrse entre el Fuero y las personas requerirá de una permanente atención a los movimientos que se produzcan en la realidad social y un consecuente esfuerzo para evitar tomar demasiada distancia.

La realidad social siempre irá por delante del derecho pero éste debe estar próximo a aquélla.

El Fuero no lo ha estado; ahora se ha acercado después de muchos años. El deseo no puede ser otro que lograr la proximidad y mantenerla.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

CASTIELLA RODRÍGUEZ, José Javier, Presente y futuro del Derecho Civil Foral de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 33 (2002), pp. 91-116.

COLÍN RODRÍGUEZ, Aladino, Presente y futuro del Derecho Civil Foral de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 33 (2002), pp. 121-126.

---

<sup>67</sup> Como expuso el parlamentario anteriormente citado: «Parece que pocas personas conocen el Fuero Nuevo y nos tendremos que esforzar también en darlo a conocer, pero, como han dicho algunos de los ponentes que nos han ofrecido su conocimiento en sus explicaciones en la Ponencia, el Fuero Nuevo está en la forma de pensar, de actuar y de comportarse de la mayoría de los navarros, en la forma de tomar decisiones en su vida cotidiana y de cara al futuro; está lo que está impreso en las leyes del Fuero Nuevo, aunque no lo conozcan en su redacción literal, aunque no comprendan todo su mecanismo jurídico; está en la forma de pensar y de actuar de la gente de Navarra porque viene precisamente sustentado en la tradición y actualizado en el día a día». Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra nº 145, sesión 139/28 de marzo 2019.

<sup>68</sup> Disposición adicional primera y disposición final segunda de la Ley 21/2019, de 4 de abril.



- FERNÁNDEZ URZAINQUI, Francisco Javier, Apuntes sobre la reforma de la Patria Potestad en el Fuero Nuevo, *Revista Jurídica de Navarra*, 6 (1988), pp. 87-98.
- Adopción y prohijamiento en el Derecho civil navarro, *Revista Jurídica de Navarra*, 9 (1990), pp. 61-85.
  - Responsabilidad directa y subsidiaria de la sociedad de conquistas por deudas de los cónyuges, *Revista Jurídica de Navarra*, 33 (2002), pp. 49-88.
- HUALDE MANSO, Teresa (dir.), *Civil Navarra. Familia y sucesiones*, Madrid: Francis Lefebvre, 2014.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, Derecho civil navarro y codificación general española, *Anuario de Historia del Derecho Español*, 82 (2012), pp. 267-311.
- Evaluación del proceso de compilación/codificación del Fuero Nuevo: doctrina y praxis del derecho, *Iura Vasconiae*, 13 (2016), pp. 9-55.
- MONREAL ZIA, Gregorio, La disposición adicional primera de la Constitución de 1978, en las Cortes, *Iura Vasconiae*, 11 (2014), pp. 239-386
- PÉREZ CALVO, Alberto, Navarra, un régimen autónomo secular, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 92 (Abril-Junio 1996), pp. 97-112.
- RUBIO TORRANO, Enrique, Constitución y derecho civil privado, *Derecho privado y constitución*, 2 (Enero-Abril 1994), pp. 55-78.
- SABATER BAYLE, Elsa y CILVETI GUBÍA, María Belén, *Derecho Civil Navarro. Tomo II. Derecho de Familia. Donaciones y sucesiones*. Madrid: Marcial Pons, 2014.
- TELO NÚÑEZ, María, *Mi lucha por la igualdad jurídica de la mujer*, Pamplona: Aranzadi, 2009.
- VILLANUEVA LATORRE, Ana Clara, Cuestiones problemáticas en el Derecho de familia navarro, *Iura Vasconiae*, 13 (2016), pp. 209-230.