

# **LA COMPETENCIA HISTÓRICA Y EXCLUSIVA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN MATERIA DE DERECHO CIVIL FORAL. CONTENIDO ACTUAL DE ESTE DERECHO**

Nafarroako Foru Komunitateak foru-zuzenbide zibilean duen eskumen historiko eta eskusiboa. Gaur eguneko legedi honen edukia

The historical and exclusive competence of the Autonomous Community of Navarra in relation to foral civil law. The content of the current legal system

Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA  
Doctor en Derecho. Defensor del Pueblo de Navarra

Fecha de recepción / Jasotze-data: 14-01-2016

Fecha de aceptación / Onartze-data: 03-11-2016

Desde 1982, la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Foral de Navarra. Esta competencia le permite, formalmente, dictar leyes forales, y, materialmente, conservar, modificar y actualizar este Derecho propio, resultado de su larga historia. El fundamento constitucional de esta competencia se encuentra en la disposición adicional primera de la Constitución, y no solo en el artículo 149.1.8 de la Constitución (que reconoce los Derechos civiles forales o especiales y los conserva allí donde existan), por ser su regulación un derecho histórico de la Provincia Foral de Navarra, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1848. Con anterioridad a 1982, y a diferencia de otros territorios y regiones, la Diputación Foral de Navarra tenía y ejercía una competencia normativa compartida con el Estado -reconocida expresamente por este en la Ley 1/1973, de 1 de marzo- para codificar, actualizar y proponer la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra; en un procedimiento complejo y bilateral, caracterizado por el pacto y el convenio entre la Diputación Foral o sus representantes y el Ministerio de Justicia, el Estado procedía finalmente a la aprobación del texto propuesto mediante ley o decreto-ley, sin intervención de las Cortes. La actual competencia de Navarra en materia de Derecho Civil Foral –ahora exclusiva y a ejercer en última instancia por el Parlamento de Navarra– presenta una extensísima amplitud de contenido material, que va más allá en algunos puntos de la dicción del art. 149.1.8 de la Constitución y permite hoy a la Comunidad Foral mantener especialidades legislativas de carácter procesal.

Palabras clave: Derecho civil foral. Derechos históricos de los territorios forales. Comunidad Foral de Navarra. Competencia exclusiva. Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra.



1982tik, Nafarroako Foru Komunitateak eskumen eskusiboa dauka Nafarroako zuzenbide zibilaren arloan. Eskumen horri esker, formalki, foru-legeak idatz ditzake, eta, materialki, bere historia luzearen emaitza den zuzenbide propioa gorde, alda eta eguneratu dezake. Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarrian dago eskumen horren konstituzio-oinarria jasota, eta ez Konstituzioaren 149.1.8. artikuluan bakarrik (artikulu horrek foru-zuzenbide zibilak edo zuzenbide bereziak onartzen ditu, eta dauden tokian mantentzen); izan ere, Nafarroako Foru Probintziaren eskubide historikoa izan da horren erregulazioa egitea, 1848ko abuztuaren 16ko Lege Itunduaren 2. artikuluekin bat eginez. 1982a baino lehen, eta beste lurralde zein eskualde batzuetan ez bezala, Nafarroako Foru Aldundiak eskumen arautzaile bat zuen, eta erabili ere egin zuen, Estatuarekin partekatuta –Estatuak martxoaren 1eko 1/1973 Legean aitortu zion

eskumen hori berariaz–, Nafarroako foru-zuzenbide zibilaren konpilazioa kodetzeko, eguneratzeko eta proposatzeko xedez. Alde biko prozedura konplexu horretan, foru aldundiaren edo horren ordezkarien eta Justizia Ministerioaren arteko itunarekin eta hitzarmenarekin, Estatuak, azkenik, lege edo lege-dekretu bidez proposatutako testua onartzeari ekin zion, Gorteen esku-hartzerik gabe. Nafarroak foru-zuzenbide zibilean egun duen eskumenak –orain eskusiboa da eta Nafarroako Parlamentuak erabiltzen du azken buruan– eduki material oso zabala dauka, eta harago doa Konstituzioaren 149.1.8. artikuluko idazketaren puntu batzuetan. Bestetik, prozesuzko berezitasun legegileak edukitzea ahalbidetzen dio gaur foru komunitateari.

Giltza hitzak: Foru-zuzenbide zibila. Foru-lurraldeetako eskubide historikoak. Nafarroako Foru Komunitatea. Eskumen eskusiboa. Nafarroako foru-zuzenbide zibilaren konpilazioa.



Since 1982, the Autonomous Community of Navarra has had exclusive competence in relation to the foral civil law of Navarra. This competence formally allows it to pass foral laws and, effectively, maintain, change and update this own law, a result of its long history. The constitutional basis for this competence lies in the first additional provision of the Constitution, and not only in article 149.1.8 of the Constitution (that recognises all foral and special civil laws and preserves any that exist), since the regulation thereof is the legal right of the Autonomous Province of Navarra, under article 2 of the Treaty Law of 16 August 1848. Prior to 1982, unlike other territories and regions, the Regional Government of Navarra had and exercised joint legislative competence with the State –expressly recognised by the latter in Act 1/1973, of 1 March– to code, revise and propose the Compilation of Navarra’s foral civil law; in a complex and bilateral procedure, characterised by the covenant and agreement between the Regional Government or its representatives and the Ministry of Justice, the State would finally approve the proposed text through a Law or Executive Decree, without any involvement of the Parliament. Navarra’s current competence in relation to foral civil law – now exclusive and ultimately exercised by the Parliament of Navarra – has a very extensive range of material content, in some regards going beyond what is laid down in article 149.1.8 of the Constitution and it now allows the Autonomous Community to maintain special procedural legislative powers.

Key-words: Foral civil law. Historical rights of the foral territories. Autonomous Community of Navarra. Exclusive competence. Compilation of the Foral Civil Law of Navarra.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA COMPETENCIA SOBRE EL DERECHO CIVIL FORAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. III. LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN MATERIA DE DERECHO CIVIL FORAL: COMPETENCIA HISTÓRICA Y EXCLUSIVA. ALCANCE DE ESA EXCLUSIVIDAD. 1. Competencia histórica y exclusiva. 2. Alcance de la exclusividad. 3. La competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra. IV. EL DERECHO CIVIL FORAL EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 1. La competencia de las Comunidades Autónomas, en general. 2. La competencia de Navarra, en particular. V. LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN MATERIA DE LEGISLACIÓN PROCESAL CONEXA CON EL DERECHO CIVIL FORAL. VI. LA MATERIA OBJETO DE LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL: EL DERECHO CIVIL FORAL DE NAVARRA. 1. Concepto. 2. Caracteres. 3. Contenido material. VII. LA COMPILACIÓN DEL DERECHO CIVIL FORAL DE NAVARRA: ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y MODIFICACIONES. 1. Antecedentes. 2. Elaboración. 3. Los mejoramientos de la Compilación. 4. La modificación de la Compilación efectuada en 1987. VIII. ALGUNAS LEYES FORALES ACTUALES EN MATERIA DE DERECHO CIVIL FORAL. IX. UNA MENCIÓN AL CONSEJO ASESOR DE DERECHO CIVIL FORAL. X. BIBLIOGRAFÍA.

### I. INTRODUCCIÓN

Como es de sobra sabido, la organización territorial del Estado español cambió radicalmente con la promulgación de la Constitución de 1978. La nueva norma fundamental permitió la creación de Comunidades Autónomas y, en el concreto caso de Navarra, garantizó el respeto de sus derechos históricos. La actualización de los derechos históricos de Navarra como territorio foral al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución cristalizó en 1982 en la aparición de una nueva y singular organización política: la Comunidad Foral de Navarra. Esta nueva organización sucedió a la antigua provincia foral en la titularidad de sus competencias históricas y asumió también el estatus de

las nuevas Comunidades Autónomas. El resultado fue la «Comunidad Foral» de Navarra, denominación que sirve para identificar la naturaleza mixta del nuevo sujeto jurídico-político de Navarra, mezcla indisociable de Territorio Foral pre-existente, con los derechos y competencias que venía teniendo históricamente, y de Comunidad Autónoma, con nuevas competencias.

Mientras que todas las Comunidades Autónomas que fueron apareciendo merced a los respectivos Estatutos de Autonomía que se aprobaron, clasificaron sus nuevas competencias en función de su posición en relación con las competencias del Estado, en «exclusivas», «de desarrollo de la legislación básica del Estado» o «de ejecución de la legislación estatal», la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) adoptó, junto a ese método, otro sistema de clasificación específico de sus competencias, no en relación con su posición respecto del Estado central, sino en función del tiempo y de la historia, es decir, en relación con la titularidad y el ejercicio de las competencias que ya tenía antes de la aprobación de la Constitución de 1978. Conforme a este segundo método clasificatorio, las competencias de Navarra se diferenciaron entre las competencias que ya poseía por ser un territorio foral o competencias históricas, y las autonómicas o estatutarias, que asumía en ese momento en su calidad de Comunidad Autónoma.

Entre tales competencias «históricas» que enumeró la LORAFNA bajo la dicción de «en virtud de su régimen foral», figura un amplio haz de materias que sitúan a Navarra en un techo de autogobierno que se puede considerar superior al de las demás Comunidades Autónomas y de los propios territorios forales.

Tales competencias históricas de Navarra se extienden a materias tan diversas como el Derecho civil foral, la actividad tributaria, la actividad financiera, el patrimonio de Navarra, la Administración Local, el régimen jurídico de las instituciones forales, el régimen estatutario de los funcionarios públicos, el régimen de la Policía Foral, las normas de procedimiento administrativo, los contratos y concesiones administrativas, los ferrocarriles, las carreteras y caminos que discurren por territorio foral, los centros de contratación, las vías pecuarias, la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca fluvial y lacustre, la acuicultura, los pastos, hierbas y rastrojeras, los espacios naturales protegidos, las zonas de montaña, los montes públicos, la sanidad e higiene interior, etcétera.

En estas páginas se pretende trazar, desde una perspectiva más constitucionalista que civilista, iuspublicista por tanto, los límites y el contenido de esta competencia «histórica» de Navarra en una materia de la trascendencia para las personas y sus relaciones jurídicas, como la tiene, sin duda, el Derecho Civil Foral.

## II. LA COMPETENCIA SOBRE EL DERECHO CIVIL FORAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

En la España actual, el Derecho civil no es una materia cuya regulación legislativa sea una competencia única y exclusiva del Estado. En Estados centralizados de nuestro entorno, como Francia, Portugal, Holanda, Suecia, Irlanda, Dinamarca, Finlandia o Grecia, el Derecho civil es, obviamente, una materia que queda en manos exclusivamente del legislador estatal.

En cambio, en Estados de organización territorial compleja, la cuestión cambia, y muestra variantes de todo tipo. Así, en Alemania, el Derecho civil es objeto de una legislación concurrente entre la Federación y los Estados federados (art. 74 de la Ley Fundamental de Bonn); y esta legislación concurrente determina que los Estados federados tengan derecho a legislar en el caso y en la medida en que la Federación no ejercite sus poderes legislativos (art. 72); por ello, en Alemania, el Estado puede legislar en materia de Derecho Civil y esas normas federales se superponen y desplazan a las normas de los Estados federados. En Austria, en cambio, la Federación dispone de poderes legislativo y ejecutivo en materia de Derecho civil, incluyendo las asociaciones económicas, y quedan fuera de la competencia federal las normas que regulan las transacciones de bienes raíces a extranjeros o someten las transacciones de bienes raíces a restricciones administrativas, incluyendo la adquisición de derechos por razón del fallecimiento de personas que no pertenecen al grupo de herederos forzosos; también la regulación de las fundaciones privadas es materia de la Federación (art. 10 de la Constitución federal austriaca). En Italia, el Derecho civil queda excluido de la relación de materias en que las regiones pueden dictar normas legislativas y se reserva la regulación exclusivamente en el Estado (art. 117 de la Constitución italiana). En Bélgica, los consejos de la Comunidad francesa y de la Comunidad flamenca pueden regular las materias personalizables, entre ellas, por tanto, el Derecho civil propio, si bien una ley federal ha de determinar esas materias personalizables (art. 128 de la Constitución belga). En Suiza, la legislación en materia de Derecho civil es –curiosamente para un Estado federal– competencia de la Confederación (art. 122.1 de la Constitución suiza). En los Estados Unidos de América, el Derecho civil es materia de los Estados, algo que dimana de la propia Constitución y de la enmienda X, si bien los Estados no pueden dictar leyes que menoscaben las obligaciones que deriven de los contratos. En México, los Estados sí que pueden dictar legislación civil (art. 121). Por el contrario, en Argentina, corresponde al Congreso dictar el Código Civil (art. 75.12).

En comparación con este variado mosaico de modelos descentralizados, España presenta un panorama todavía más singular y, desde luego, más desigual,

resultado de su larga y compleja historia, de sus costumbres y fueros, y de su pluralidad geográfica y poblacional. Y es que, conforme al art. 149.1.8 CE, el Derecho civil no aparece ni como competencia entera del Estado (como, por ejemplo, en Italia), ni como competencia de todas las Comunidades Autónomas. Aparece como una materia dividida y distribuida entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas de forma desigual en razón de la Historia, y no de consideraciones materiales o de otro orden. Según ese precepto constitucional citado, el Estado ostenta y ejerce la competencia exclusiva en la materia de «legislación civil». Pero, seguidamente, se matiza que tal atribución directa a favor del Estado lo es «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o espaciales, allí donde existan». Es decir, que el Estado no tiene competencia exclusiva sobre la legislación civil, sino que la tiene *donde* la tiene y *en lo que* la tenga, y algunas Comunidades Autónomas también tienen competencia exclusiva en materia de Derecho civil en lo que la tenían antes de la entrada en vigor de la Constitución.

La solución que da la Constitución de 1978 es muy distinta de la que dio la anterior Constitución española que trató el asunto de los derechos civiles forales o especiales: la Constitución de 1931<sup>1</sup>. El art. 15 de esta reconocía la existencia de legislaciones civiles de las regiones autónomas, si bien competía al Estado «la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España». Una dicción de materias reservadas al Estado en la que se inspiró el Constituyente de 1978. O dicho de otro modo, todas las regiones autónomas podían establecer *ex novo* sus respectivas legislaciones civiles, regulación que es diferente de la establecida luego en el art. 149.1.8 de la Constitución vigente, que solo admite la conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, *allí donde existan*. Por tanto, mientras que la Constitución republicana admitía una visión universal, nueva y dinámica de las legislaciones civiles regionales, que podían ampliarse por todos los territorios y con contenidos muy amplios, la letra de la Constitución de 1978 parece adoptar una perspectiva más parcial y estática, limitada a lo existente,

---

<sup>1</sup> El siempre interesante de consultar proyecto de Constitución Federal de la I República Española atribuía a la Federación la competencia para aprobar los «Códigos generales» (Título V 15), entre ellos, lógicamente, el Código Civil, pero ello no permite concluir qué hubiera pasado con los derechos civiles forales en caso de haber llegado a aprobarse la Constitución, aunque todo apunta a que no se contemplaba entonces su supervivencia, menos aún si los Estados asumían competencia política y económico-administrativa en términos de Derecho público y en lo que fuera compatible con la Nación (art. 92). Ahora bien, no se ve una prohibición clara de que las Constituciones de los Estados no hubieran podido reconocer su competencia para conservar su derecho civil foral.

que tan solo se puede conservar, modificar o desarrollar (una suerte de foto fija), aunque, finalmente, tanto las Comunidades Autónomas con varias leyes, como el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, han ido finalmente más allá (Egusquiza Balmaseda).

En síntesis, en el actual modelo constitucional, el Estado es el legislador civil común, si bien en aquellos territorios en que hay preexistente un Derecho civil foral o especial, como es el caso de Cataluña, Galicia, Aragón, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, las Comunidades Autónomas pueden, si así lo asumen en sus respectivos Estatutos, legislar al respecto. Por tanto, junto al Estado, determinadas Comunidades Autónomas, que no todas, tienen atribuida por mor de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencia legislativa para conservar, modificar y desarrollar el Derecho Civil foral<sup>2</sup>. Empero, la Constitución deja en la exclusiva mano del Estado determinadas materias con el fin de establecer un mínimo común denominador normativo al ordenamiento civil. Tales materias de la competencia exclusiva y excluyente del Estado son «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, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de Derecho foral o especial». Las relaciones entre ambos Derechos civiles, el estatal y el foral o especial, se rigen por los principios de competencia (art. 149.1 CE) y de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 CE).

En cualquier caso, tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas con un Derecho Civil foral o especial, como la Comunidad Foral de Navarra con su Derecho Foral Privado, vienen obligados a respetar los preceptos de la Constitución que establecen inequívocas reglas sustantivas de Derecho civil o con incidencia directa sobre este, como son las que hacen referencia al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1); la nacionalidad española (art. 11), la mayoría de edad en dieciocho años (art. 12), la igualdad de los españoles ante

---

<sup>2</sup> En varias ocasiones, el TC ha rechazado la existencia de Derecho Civil Foral o especial en varias Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, la STC 28/2012, de 1 de marzo, declara que la Comunidad Autónoma de Canarias no tiene competencias en la materia de Derecho Civil Foral, por lo que no puede regular un derecho de tanteo y retracto de los copropietarios o de una empresa que lleve a cabo la explotación turística de un edificio o complejo en relación con la venta de los inmuebles no sujetos a dicha actividad turística. La STC 98/2013, de 23 de abril, declara que la Comunidad Autónoma de La Rioja tampoco tiene competencia en materia de Derecho Civil foral o especial que le capacite para establecer una regulación propia sobre un aspecto de fundaciones. Y la STC 81/2013, de 11 de abril, declara que la Comunidad de Madrid no tiene tampoco competencia en la materia de Derecho Civil Foral o especial, por lo que no puede regular la convivencia de las uniones de hecho.

la Ley (art. 14), los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen (art. 18), el derecho de asociación (art. 22), el matrimonio (art. 32), el derecho a la propiedad privada y la herencia (art. 33), el derecho de fundación (art. 34) o la protección de la familia, de los hijos, iguales ante la Ley, y de las madres, la investigación de la paternidad y las obligaciones paterno-filiales (art. 39). Es esta una lógica conclusión que se extrae del principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico y de la subordinación de todos, poderes públicos y ciudadanos, a la Constitución (art. 9 de la Constitución). Navarra nunca ha hecho «cuestión foral» de esto, como lo acredita incluso la reforma de la Compilación efectuada en 1987, que se impulsa para cumplir con la Constitución y con su principio de igualdad ante la ley.

### **III. LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN MATERIA DE DERECHO CIVIL FORAL: COMPETENCIA HISTÓRICA Y EXCLUSIVA. ALCANCE DE ESA EXCLUSIVIDAD**

#### **1. Competencia histórica y exclusiva**

Desde la perspectiva competencial, el caso de Navarra aparece de un modo más complejo que el de las Comunidades Autónomas con Derecho civil foral o especial. En nuestra Comunidad, el Derecho civil foral se concibe como una competencia histórica, preconstitucional y exclusiva que tiene la Comunidad «Foral» en su condición de sucesora de la Diputación Foral (quien, a su vez, tenía y ejercía de modo efectivo la iniciativa para conservar y actualizar el Derecho civil foral de Navarra). Es decir, en Navarra el Derecho civil foral no puede entenderse como una competencia que se haya asumido *ex novo*, como ocurre en las Comunidades Autónomas ex art. 149.1.8 CE, pues ya preexistía una competencia, al menos de iniciativa normativa de una institución política distinta del Estado, la Diputación Foral de Navarra, capaz de proponer y negociar con este el Derecho aplicable.

Por tanto, mientras que las Comunidades Autónomas han asumido su competencia para conservar, modificar o desarrollar su Derecho civil foral o especial en virtud del art. 149.1.8 CE, Navarra, dada su condición de territorio foral con competencias en la materia, encuentra el fundamento de su competencia sobre el Derecho Civil Foral, no en ese precepto constitucional, sino en la disposición adicional primera de la Constitución, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Y es que, entre los «derechos históricos» de Navarra se encuentra el de regular su Derecho Civil foral. Ese derecho histórico se concretaba en una potestad normativa de la Diputación Foral para iniciar, proponer y negociar el texto de Derecho civil oportuno, potestad normativa que

se compartía con el Estado, como ocurrió en 1973, en 1975 y en 1978, de modo convenido y bilateral, como reflejo de la idea general de «pacto» que ha regido y rige las relaciones jurídico-políticas entre Navarra y el Estado.

El mismo Estado, a través de su Jefe de Estado, reconoció y convalidó en el brevísimo preámbulo de la Ley 1/1973, de 1 de marzo, «la iniciativa de la Diputación Foral» para elevar el texto de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra. Y la propia exposición de motivos de la Compilación: a) reflejó «la singularidad del régimen jurídico de Navarra» en comparación con otras regiones; b) justificó la atribución «a la Diputación Foral del nombramiento de la correspondiente Comisión (Oficial Compiladora)», que en las demás regiones, era competencia del Gobierno, en que «esta diferencia respecto de las otras regiones forales no era más que una estricta consecuencia de la Ley Paccionada, de 16 de agosto de 1841», por lo que «de conformidad con esta Ley, se exigía el procedimiento de convenio para introducir reformas legislativas en Navarra»; c) dio cuenta del proceso de elaboración e información pública seguido por la Diputación Foral, y no por el Gobierno; d) destacó el carácter negociado del texto entre la Comisión Especial de Códigos del Estado y la Comisión Compiladora de Navarra, esta nombrada por la Diputación, hasta alcanzarse «un convenio» sujeto a «la aceptación» por ambas partes, «en armonía con el régimen paccionado de Navarra»; y e) previó «el procedimiento para futuras modificaciones legales, conforme al sistema de la Ley Paccionada, y se da carácter estable a la Comisión Compiladora (de la Diputación Foral) para regular la información y eventual alteración del derecho recopilado». Asimismo, en 1975 y 1978, el Gobierno español volvió a ratificar estas ideas en sus Decretos-leyes de modificación de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra.

Con arreglo a la citada disposición adicional primera de la Constitución, en 1982 Navarra abandona y supera su condición jurídico-política de provincia foral que le otorgaba la Ley de 16 de agosto de 1841, para asumir en el futuro el *status* de «Comunidad Foral». Esta transformación radical, tan importante como la que tuvo lugar en el siglo XIX, se produce por efecto de la LORAFNA. Ya se ha dicho que la nueva Navarra surgida al amparo de la LORAFNA, en cuanto organización política constitucional, asume nuevas competencias en el marco de la Constitución, pero, al mismo tiempo, mantiene, actualiza (*reintegración*) y mejora (*mejoramiento*), incluso al margen del art. 149.1 CE, las competencias históricas que venía ejerciendo desde 1841, algunas de las cuales, como el Derecho Civil Foral, son además competencias de las viejas Cortes de Navarra, como se deduce del art. 2 de la llamada «Ley Paccionada».

En la LORAFNA, la competencia de la Comunidad Foral sobre su Derecho Civil foral se recoge de forma precisa en su art. 48. Las normas que establece este precepto son claramente muy diferentes de las reglas generales que

establece el art. 40 de la misma Ley Orgánica para las competencias exclusivas de Navarra.

Conforme a dicho artículo 48, la competencia de la Comunidad Foral es «exclusiva» en materia de Derecho civil foral. Aunque no se diga, es indudable que el Estado mantiene frente a Navarra su competencia en algunos puntos que menciona el art. 149.1.8º CE, aunque no en todos ellos por efecto del contenido garantizado al Derecho navarro preexistente, como luego se verá.

La expresión «materia» que emplea el art. 48 se refiere al Derecho civil foral en su conjunto y en su sentido más amplio, es decir, no solo a los aspectos que aparecen regulados en el Fuero Nuevo o en la Compilación de Derecho Civil de Navarra. Por ello, Navarra puede regular otras materias que forman parte del Derecho civil, aunque sean distintas de las específicamente reguladas en el Fuero Nuevo en 1973 o en sus preceptos, para incorporarlas a este o a otras normas legales, siempre que, claro está, esa legislación civil que apruebe Navarra no invada competencias estatales.

El número 1 del art. 48 sienta la competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra en términos generales. Y esta manifestación general es la que realmente vale como regla de atribución de la competencia y, a su vez, como regla de distribución de competencias y materias en relación con el Estado.

Por su parte, el número 2 del art. 48 establece, sea como manifestación singular o particular de la regla general del número 1, sea como una clarificación de la competencia *pro futuro*, que la conservación, modificación y desarrollo de la «vigente» Compilación del Derecho Civil de Navarra deja de ser una competencia compartida entre Navarra y el Estado, ya que hasta 1982 este último, previo convenio con la Diputación Foral al efecto de su ulterior formalización (disposición final primera de la propia Compilación), aprobaba las modificaciones del Fuero Nuevo. Desde 1982, solo el Parlamento de Navarra queda facultado para aprobar leyes forales reguladoras de la materia civil foral, y la iniciativa se deja en manos del Gobierno de Navarra o de los parlamentarios forales. Como se ha dicho, la mención a la Compilación no significa que el Parlamento de Navarra quede constreñido a regular las materias o supuestos de hecho que el Fuero Nuevo contemplaba en 1982, como si se sacara una foto fija del Derecho civil foral de Navarra, que solo se puede conservar, cambiar de color o repintar, pero que impida modificar su enfoque o introducir nuevas materias o supuestos. Y es que la facultad del Parlamento de Navarra sobre el Derecho Civil navarro alcanza a cualquier institución, aspecto o regulación que, demostrando que forma parte de ese Derecho civil foral en razón de la competencia histórica de Navarra, se quiera incluir en lo sucesivo en la Compilación o cambiar.

Por tanto, la mención a la Compilación que realiza el número 2 del art. 48 no supone ningún límite material a la regla general del número 1, que es en donde

se encuentra el principal título competencial de Navarra en la materia de Derecho civil foral. El número 2 es, por un lado, una especificación a la regla general competencial, y, por otro, una salvaguarda a favor del Parlamento de Navarra, único competente desde la LORAFNA para aprobar las modificaciones o ampliaciones de la Compilación, en comparación con las instituciones del Estado que lo hacían antes. En virtud de esta competencia que ahora se reconoce y amplía, Navarra puede, no solo conservar y modificar su Derecho civil foral, sino desarrollarlo y actualizarlo, y lo puede hacer tanto en el marco de la Compilación, como mediante otras leyes forales, como así lo ha hecho en varias ocasiones.

Por otro lado, la mención expresa del art. 48.2 de la LORAFNA a la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra provoca otro efecto de carácter legal y formal. Al mencionar que la conservación, modificación y desarrollo de la Compilación ha de regularse por ley foral, el art. 48.2 hace entrar en juego el art. 20.2 de la LORAFNA, que establece que «requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica». Por tanto, cualquier ley foral que modifique o desarrolle directamente la Compilación habrá de ser aprobada por mayoría absoluta<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Véase al respecto el art. 152.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra (Texto Refundido aprobado el 12 de septiembre de 2011 y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 10, de 15 de septiembre de 2011). Conforme a este precepto, requiere mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, la ley foral citada en el art. 48.2 de la LORAFNA.

En la STC 93/2013, de 23 de abril, se aborda la cuestión de si tales leyes forales sobre el Derecho Civil de Navarra deben especificar obligatoriamente los artículos que requieren mayoría absoluta. El Tribunal Constitucional descarta cualquier posible inconstitucionalidad porque no se haga tal indicación si la ley se ha aprobado con tal mayoría absoluta. Para ello, razona que «con independencia de las similitudes y diferencias que puedan establecerse entre los distintos instrumentos normativos que suponen las leyes orgánicas y las leyes forales de mayoría absoluta, si lo que se presume vulnerado son los principios de publicidad y seguridad jurídica (art. 9.3 CE) es obvio que tal denuncia no puede acogerse puesto que resulta claro que la Ley Foral 6/2000 ha cumplido con todos los trámites previstos en la LORAFNA y en el Reglamento de la Cámara para desplegar, válidamente, sus efectos jurídicos. Así, en el Boletín Oficial del Parlamento Navarro núm. 51 de la V Legislatura, de 21 de junio de 2000, se recoge el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra en el que se indica, expresamente, que la proposición de la ley foral para la igualdad jurídica de las parejas estables requiere mayoría absoluta para su aprobación porque «recoge la modificación expresa de determinados preceptos de la vigente Compilación civil foral de Navarra». Desde el momento en que este dato aparece publicado en un Boletín Oficial no pueden oponerse, en contra de la validez de la norma, los principios citados en el art. 9.3 CE. Y, si bien es indudable que pudiera resultar conveniente que las leyes forales de mayoría absoluta que incluyen preceptos que no precisan de tal requisito los identificaran, lo cierto es que, como han apuntado las representaciones procesales de las instituciones forales, no existen en el ordenamiento navarro dos tipos de leyes forales en función de la mayoría necesaria para su aprobación, por lo que «al margen del juicio que merezca desde el punto de vista de la técnica legislativa, no incluido en el juicio de constitucionalidad [STC 109/1987, de 29 de junio, F. 8 b)], del *modus operandi* seguido para su aprobación y promulgación no puede derivarse la inconstitucionalidad de la Ley Foral 6/2000».

## 2. Alcance de la exclusividad

Como es sabido, que esta competencia de Navarra sea «exclusiva» a los efectos del Derecho civil foral, conlleva que la Comunidad Foral pueda:

- *Ejercer la potestad legislativa* y, por tanto, aprobar sus propias leyes forales que obliguen a las personas con la condición foral navarra, realicen determinados actos jurídico-civiles en Navarra o tengan bienes raíces en Navarra. Consecuencia derivada de esta potestad legislativa es que, a partir de la entrada en vigor de la LORAFNA, la modificación de la Compilación deja de ser tarea compartida entre la Diputación Foral y el Estado (como lo había sido en 1973 y en las dos posteriores modificaciones del Fuero Nuevo), para pasar a ser tarea exclusiva del Parlamento de Navarra: solo este podrá modificar ese Derecho en el futuro.

- Asimismo, *ejercer la potestad reglamentaria*, es decir, dictar reglamentos, normas generales aprobadas por la Administración de la Comunidad Foral que se subordinan a las leyes civiles cuando sea necesario.

Que una competencia sea exclusiva supone, además:

- Que el *Derecho de Navarra sea preferente al del Estado* (art. 40.1 de la LORAFNA), o principio de preferencia del Derecho civil foral.

- Que el *Derecho del Estado pase a ser supletorio del Derecho de Navarra* y que solo se aplique cuando no haya forma de aplicar el Derecho de Navarra, incluso por analogía<sup>4</sup> (art. 40.3 de la LORAFNA), o principio de supletoriedad del Derecho estatal.

---

<sup>4</sup> La STSJN 10/2006, de 17 de mayo, es clara al respecto de la supletoriedad del Código Civil:

«En las materias de la exclusiva competencia de la Comunidad Foral de Navarra, cual sucede con el Derecho civil foral (art. 48.1 LORAFNA) en los límites inherentes a la «unidad constitucional» (art. 2.2 LORAFNA), que reserva «en todo caso» al Estado la competencia exclusiva en determinadas materias de la «legislación civil» (art. 149.1.8<sup>a</sup> CE), el Derecho navarro resulta «aplicable con preferencia a cualquier otro» (art. 40.3, párr. primero, LORAFNA), de tal suerte que, en este ámbito civil, sólo en defecto de Derecho propio, deviene de aplicación supletoria el Derecho del Estado (art. 40.3, párr. segundo, LORAFNA). Habida cuenta de la supletoriedad del Derecho estatal y de la prelación de fuentes propia del derecho civil navarro (Ley 2 Fuero Nuevo), las normas del Código Civil, como las de las demás Leyes generales de España, con la salvedad de las disposiciones recibidas por la Compilación (disp. adicional Fuero Nuevo), tan sólo son de aplicación como Derecho supletorio (Leyes 2 y 6 Fuero Nuevo y art. 13.2 Código Civil), en cuanto no contradigan los principios generales del Derecho navarro (Leyes 2.3 y 4 Fuero Nuevo), cuando el supuesto de que se trate se halle huérfano de regulación en la costumbre o en las Leyes civiles forales, interpretadas e integradas conforme a la tradición jurídica navarra (Leyes 1, párr. segundo y 6 Fuero Nuevo) y la laguna resultante no pueda ser colmada mediante la racional extensión analógica de sus disposiciones (Ley 5 Fuero Nuevo). Esta Sala así lo declaró ya en sentencia de 15 de noviembre de 1991 y ha venido a reiterarlo en la más reciente de 10 de febrero de 2004. El hecho de que un determinado supuesto no haya recibido en el Derecho civil foral la solución que el común o general le dispensa o incluso no haya sido objeto de un específico o diferenciado tratamiento

- Que el conocimiento por los jueces de las normas civiles navarras y de su aplicación se ciña a los *órganos jurisdiccionales radicados en Navarra* (art. 61 de la LORAFNA).

Los dos primeros efectos o principios ya estaban recogidos de forma expresa en el Fuero Nuevo, a efectos civiles, y en la propia Constitución (art. 149.3) con carácter más general. En esto, la LORAFNA no hace sino ratificar lo que ya disponía el Fuero Nuevo en cuanto a la supletoriedad del Código Civil en sus Leyes 5 y 6, como así lo refleja la STSJN 10/2006, de 17 de mayo<sup>5</sup>.

---

como el que en éste ha recibido, no supone sin más que exista sobre él una laguna que justifique la supletoria aplicación del Derecho común o general. No existirá si las cuestiones que suscita el supuesto de que se trata tienen en el foral respuesta o solución jurídica a partir de las disposiciones y previsiones, aun generales, de su misma normativa. El recurso al Derecho supletorio requiere pues la constatación de una verdadera laguna, anomía o vacío del Derecho civil foral insusceptible de integración con sus propios mecanismos, pero además exige que la norma común que pretende aplicarse al caso, lo sea sin quebrea de sus principios generales, tanto de Derecho natural o histórico, como técnicos o inferidos de sus disposiciones (Ley 4 Fuero Nuevo)».

Las citadas SSTSJN de 15 de noviembre de 1991 y 3/2004, de 10 de febrero, subrayan que «en el ordenamiento civil navarro la aplicación del Código Civil y demás Leyes del Estado o «leyes generales de España» se rige no por el principio de especialidad, sino por el de supletoriedad [...], de suerte que la sola generalidad de las disposiciones civiles forales en materias a las que las de ámbito estatal dispensan un tratamiento específico no justifica la aplicación de estas últimas, cuando la misma generalidad de las previsiones contenida en las primeras, interpretadas conforme a la tradición jurídica navarra, permita resolver desde ellas la concreta cuestión de que se trata, directamente o a través de la racional extensión analógica de sus disposiciones, pues el Código Civil y las demás Leyes del Estado, como Derecho supletorio (Leyes 2 y 6 del Fuero Nuevo), tan sólo son de aplicación, en cuanto no contradigan los principios generales del Derecho navarro (Leyes 2.3 y 4 del Fuero Nuevo), cuando la cuestión de que se trate se halle absolutamente huérfana de regulación en la costumbre o en las Leyes civiles forales, interpretadas e integradas conforme a la tradición jurídica navarra (leyes 1.2 y 6 del Fuero Nuevo) y la laguna resultante no pueda ser integrada mediante la racional extensión analógica de sus disposiciones (Ley 5 del Fuero Nuevo)».

La STSJN 9/2006, de 15 de mayo, establece la supletoriedad de la Ley de Arrendamientos Urbanos: «A este respecto, es de tener en cuenta que la Sentencia de esta Sala de 12 de marzo de 1992 declaró que la Ley 588 del Fuero Nuevo tras reiterar la primacía de la voluntad contractual, en consonancia con los principios de «paramiento fuero vienze» y «libertad civil» proclamados en las Leyes 7 y 8, y la prevalencia de la costumbre del lugar sobre la normativa legal, en correspondencia con las Leyes 2-1) y 3, declara supletoriamente aplicables a los arrendamientos de cosas «las disposiciones de esta Compilación», «en cuanto no contradigan las Leyes especiales recibidas en Navarra», entre las que indiscutiblemente se halla la Ley de Arrendamientos Urbanos ; de suerte que, en lo no previsto en la propia Compilación o en lo que ésta se oponga a ella, el arrendamiento... (de vivienda) queda legalmente sometido a las prescripciones de la expresada Ley especial: en el primer caso, por aplicación de las Leyes 2 y 6 del Fuero Nuevo, en relación con el art. 1 de la citada Ley arrendaticia y, en el segundo, por virtud de lo específicamente establecido en la Ley 588.1 de la misma Compilación; y sólo en lo que tampoco la Ley de Arrendamientos Urbanos haya llegado a prever deviene de aplicación el Código Civil, en tal supuesto, de acuerdo a lo prevenido en el art. 4.3 de este último cuerpo legal, que proclama con carácter general su supletoriedad en las materias que, como la arrendaticia urbana, se hallan reguladas por otras Leyes».

### 3. La competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra

El hecho de que la competencia sea adjetivada de «exclusiva» vincula la competencia sustantiva de la Comunidad Foral con la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra. En este sentido, el art. 61.1 a) de la LORAFNA extiende la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Navarra en el orden civil a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y revisión en las materias de Derecho Civil Foral de Navarra.

El art. 73.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial completa estas previsiones en cuanto a la competencia de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia para conocer del recurso de casación por infracciones de normas del Derecho civil foral y del extraordinario y excepcional recurso de revisión en materia de Derecho civil foral<sup>6</sup>.

La competencia para conocer de los recursos de casación convierte al Tribunal Superior de Justicia de Navarra en la más alta instancia jurisdiccional española para conocer el Derecho Civil de Navarra (de «último intérprete jurisdiccional» de este, lo califica la STSJN 15/2004, de 16 de junio) y, por ende, para establecer la auténtica jurisprudencia que interpreta ese Derecho. Pero, como ha reiterado el propio Tribunal, el recurso de casación, y con más intensidad si cabe, el que pretende que se cree doctrina legal, no puede convertirse en una tercera instancia<sup>7</sup>.

De este modo, existe en Navarra una casación «foral», competente para interpretar y aplicar el Derecho Civil Foral de Navarra, casación que se ventila ante el Tribunal Superior de Justicia de Navarra y cuya doctrina reiterada com-

---

<sup>5</sup> La STSJN 9/2007, de 26 de junio, recuerda que el recurso al Código Civil como Derecho supletorio para la interpretación y heterointegración normativa de las disposiciones de la Compilación «tan sólo es admisible en cuanto las dudas y lagunas que presente no puedan resolverse acudiendo a la tradición jurídica navarra, que conserva rango preferente para la interpretación e integración de las leyes de la Compilación, y la solución derivada de la aplicación del Código Civil no pugne con los principios generales –entre ellos, los históricos–, que informan el ordenamiento civil navarro, en la denominada función negativa de los principios generales del Derecho».

<sup>6</sup> Sobre el recurso de revisión, que es un recurso de carácter marcadamente extraordinario y excepcional, cuyos supuestos de aplicación han de interpretarse de forma rígida y restrictiva, pueden verse las SSTSJN 18/2001, de 10 de julio; 25/2001, de 30 de noviembre; 26/2001, de 5 de diciembre; y 4/2003, de 27 de enero. Esta última sentencia afirma que «la referencia del artículo 73.1 b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial a las sentencias dictadas en materia de Derecho civil foral o especial sustrae a la competencia revisora atribuida las recaídas en controversias de Derecho civil común o general, pero no las pronunciadas en contiendas de régimen mixto [...], fundados conjuntamente en infracciones de Derecho civil común y foral».

<sup>7</sup> SSTSJ de Navarra 4/1997, de 11 de marzo; 29/2001, de 21 de diciembre; 30/2001, de 22 de diciembre; 13/2002, de 17 de mayo; 10/2004, de 31 de marzo; 20/2004, de 4 de octubre; 24/2004, de 27 de octubre; 9/2005, de 20 de junio; y 19/2008, de 20 de noviembre, entre otras.

plementa el ordenamiento jurídico, esto es, crea «jurisprudencia»<sup>8</sup>. Esta casación foral tiene, para el TSJ de Navarra, «la finalidad primordial... de interpretación, adaptación y desarrollo del derecho histórico de Navarra» (Sentencia 20/2008, de 24 de noviembre)<sup>9</sup>.

Por lo tanto, junto a la jurisprudencia que contempla el art. 1.6 del Código Civil, ha de tenerse en cuenta sobremanera la jurisprudencia del TSJ de Navarra a la hora de interpretar y aplicar la Compilación, las costumbres y los principios generales del Derecho civil navarro, así como los demás elementos que integran este, como la tradición jurídica navarra.

#### IV. EL DERECHO CIVIL FORAL EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

##### 1. La competencia de las Comunidades Autónomas, en general

A fin de conocer y precisar mejor el alcance de la competencia de Navarra en materia de Derecho civil foral, resulta obligado glosar la doctrina que el Tribunal Constitucional ha asentado acerca de la competencia de las Comunidades Autónomas para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil foral o especial.

Esta doctrina se recoge en las SSTC 121/1992, de 28 de septiembre, sobre el Derecho civil de la Comunidad Valenciana; 182/1992, de 16 de noviembre, sobre el Derecho civil de Galicia; 88/1993, de 12 de marzo, sobre el Derecho civil de Aragón; 156/1993, de 6 de mayo, sobre el Derecho civil de las Islas Baleares; 226/1993, de 8 de julio, también sobre el Derecho civil de Aragón; 47/2004, de 25 de marzo, de nuevo sobre el Derecho civil de Galicia; 31/2010, de 28 de junio, y 4/2014, de 16 de enero, sobre el Derecho civil de Cataluña; 93/2013, de 23 de abril, sobre el Derecho Civil Foral de Navarra; y 82/2016, de 28 de abril, y 110/2016, de 9 de junio, sobre el Derecho civil de la Comunidad Valenciana.

El Tribunal Constitucional parte, como es lógico, del art. 149.1.8 CE, y afirma que: «Este precepto, además de atribuir al Estado una competencia exclusiva sobre la legislación civil, también introduce una garantía de foralidad civil a través de la autonomía política, que no consiste en la intangibilidad o supralegalidad de los Derechos civiles forales o especiales, sino en la previsión de que los

<sup>8</sup> SSTSJN 18/2002, de 24 de junio, y 21/2004, de 5 de octubre, que declaran que compete al TSJ de Navarra la interpretación y aplicación del Derecho Civil Foral de Navarra y la formación de doctrina.

<sup>9</sup> Como afirma la STSJN 16/2006, de 31 de julio, no cabe el recurso de casación foral para entrar en normas que pertenecen al Derecho mercantil.

Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos regían a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su conservación, modificación y desarrollo». De este modo, como señala el Tribunal Constitucional, la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil ha de convivir con la competencia autonómica de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral, y esto es lo importante: que se respeta el Derecho civil foral.

El amplio enunciado de la expresión «Derecho civil foral» permite entender que su remisión alcanza no solo al Derecho civil especial que ha sido objeto de compilación al tiempo de la entrada en vigor de la Constitución, sino también a las normas civiles de ámbito regional o local y de formación consuetudinaria, preexistentes a la Constitución, por más que fueran los Derechos civiles forales o especiales ya legislados, sin duda, los que se situaron como referencia principal para el constituyente a la hora de articular las competencias del Estado y las que pudieran ser asumidas por las Comunidades Autónomas en los Estatutos respectivos. Por tanto, la competencia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral o especial permite legislar sobre instituciones que han tenido su configuración consuetudinaria específica en su ámbito territorial, aun cuando no existiera regla escrita que ordenara cualquier institución civil de modo especial respecto al Derecho común (STC 121/1991, de 28 de septiembre, F. 1).

Así, en la STC 182/1992, de 16 de noviembre, se explicita que, aunque la Compilación de Derecho civil de Galicia no contiene regla alguna, directa y expresa, sobre el arrendamiento rústico, la competencia autonómica para la conservación, modificación y desarrollo del propio Derecho civil puede dar lugar a una recepción y formalización legislativa de costumbres y usos efectivamente vigentes en el respectivo territorio autonómico, como lo son los arrendamientos rústicos históricos, dada las peculiaridades que estos ofrecen por su origen consuetudinario, su forma predominantemente verbal, la figura del arrendatario (en la que prima la condición de jefe de familia), por su objeto (lugar acasado), por duración prácticamente indefinida en virtud del derecho de sucesión, por el sentimiento dominical que tienen los arrendatarios y, en definitiva, por la imprecisión de su naturaleza jurídica, tan cercana al censo enfiteútico (F. 3). También la anterior STC 121/1991, de 28 de septiembre, muy parecida a aquella, había declarado la constitucionalidad de la legislación de arrendamientos rústicos en la Comunidad Valenciana, por ser una figura consuetudinaria, un contrato histórico, que ha existido y existe en el territorio valenciano (F. 2)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> En consecuencia, parece que Navarra podría aprobar una Ley propia de Arrendamientos Rústicos con criterios diferentes de los estatales, recogiendo costumbres, usos, reglas o principios que hubieran estado o estén vigentes en su territorio.

En cambio, las recientes sentencias 82/2016, de 28 de abril, y 110/2016, de 9 de junio, niegan a la Comunidad Valenciana competencia para regular, la primera, el régimen económico matrimonial (por no haber quedado probada su existencia en el territorio autonómico, F. 6) y la segunda, las consecuencias civiles de las uniones de hecho *more uxorio* formalizadas (F. 6).

Por lo que se refiere concretamente al concepto de «conservación» del Derecho civil foral, el Tribunal Constitucional ha aclarado que este «permite la asunción o integración en el ordenamiento autonómico de las Compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento y puede hacer también viable, junto a ello, la formalización legislativa de costumbres efectivamente vigentes en el propio ámbito territorial». La Constitución permite la conservación, esto es, el mantenimiento del Derecho civil propio, de modo que la mera invocación a los precedentes históricos, por expresivos que sean de viejas tradiciones, no puede resultar decisiva por sí sola a efectos de lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE (STC 88/1993, de 12 de marzo).

En cuanto al concepto de «desarrollo» del Derecho civil foral, el TC ha aclarado que «debe ser identificado a partir de la *ratio* de la garantía autonómica de la foralidad establecida por el art. 149.1.8, de manera que la Constitución permite, así, que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de conservación y modificación, sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico, y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro, de tales ordenamientos preconstitucionales». Y añade el Tribunal, «ahora bien, ese crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos, si bien no cabe duda de que la noción constitucional de desarrollo permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibles identificación de tal concepto con el más restringido de modificación. El desarrollo de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral. En el bien entendido de que ello no significa, claro está, una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE, por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar». Por tanto, esta competencia autonómica de «desarrollo» del Derecho civil

especial o foral ampara regulaciones que, partiendo de institutos ya integrados en el propio ordenamiento civil, disciplinen aspectos en conexión con ellos aunque ausentes hasta entonces del texto de la Compilación (STC 156/1993, de 6 de mayo, F. 6).

En la sentencia 31/2010, de 28 de junio (F. 76), referida a las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de Derecho civil, luego reiterada en la sentencia 4/2014, de 16 de enero, el Tribunal Constitucional vuelve a reiterar que «la competencia exclusiva reservada al Estado por el art. 149.1.8 CE en relación con la legislación civil lo es sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan [...]. Ello implica que respecto de tales derechos civiles, forales especiales, determinadas Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias consistentes en su conservación, modificación y desarrollo, y que tal asunción puede verificarse en términos de exclusividad. Por ello, la competencia exclusiva en materia de Derecho civil a que se refiere el art. 129 EAC ha de entenderse ceñida estrictamente a esas funciones de conservación, modificación y desarrollo del derecho civil catalán que son la medida y el límite primero de las competencias atribuibles y ejercitables por las Comunidades Autónomas en virtud del art. 149.1.8 CE».

En esta última sentencia, siguiendo la estela de la STC 47/2004, de 25 de marzo (FF. 6 y 10, sobre el Derecho civil gallego), se interpreta, además, la competencia autonómica para la «determinación del sistema de fuentes del Derecho civil de Cataluña». La atribución estatutaria de dicha competencia a la Comunidad Autónoma no supone una infracción del art. 149.1.8 CE en el punto que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la determinación de las fuentes del Derecho en todo el territorio nacional. Para el Tribunal, «esta competencia del Estado no es incondicional u omnímoda, sino expresamente sometida al respeto a las normas de Derecho foral o especial, lo que implica, necesariamente, que en la determinación del sistema de fuentes del Derecho la legislación civil del Estado habrá de tomar en consideración y respetar aquellas normas. La competencia exclusiva sobre el Derecho civil de Cataluña, en tanto que Derecho foral o especial, comprende, pues, la competencia para la determinación de las fuentes en ese específico Derecho, siendo claro que esa competencia autonómica ha de sujetarse en su ejercicio a la competencia que corresponde al Estado para la determinación de las fuentes del Derecho en todo el territorio, por más que en dicho ejercicio del Estado venga siempre obligado a respetar los sistemas normativos privativos de los distintos Derechos civiles forales o especiales».

De este modo, la competencia exclusiva sobre la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil privativo comprende la determinación de su propio sistema de fuentes, sin que esto afecte a la competencia exclusiva del

Estado para la determinación de las fuentes del Derecho en su integridad y para el conjunto del Estado, esto es, articulando en un sistema general los diferentes sistemas normativos vigentes en el ámbito civil por razón de la especialidad o foralidad allí donde existan (art. 149.1.8 CE).

## 2. La competencia de Navarra, en particular

En la sentencia 93/2013, de 23 de abril, sobre la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables, el Tribunal Constitucional se refiere de forma directa a la competencia del Derecho civil de Navarra.

La sentencia reconoce que: «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)».

También tiene en cuenta la sentencia, aunque no lo menciona, los derechos históricos que reconoce y ampara la disposición adicional primera de la Constitución y que suponen un fundamento de título y un plus de techo competencial mayor que el de las Comunidades Autónomas de creación constitucional<sup>11</sup>. Así, en su fundamento 12º, la sentencia parte de que «la Comunidad Foral ostenta competencias para regular la adopción (art. 48 LORAFNA y ley 73 de la

---

<sup>11</sup> A esta afirmación no se opone lo declarado en la STC 88/1983, de 12 de marzo, F. 1, referida al Derecho civil de Aragón, ordenamiento privado y Comunidad a los que no ampara la disposición adicional primera de la Constitución. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional argumenta que «el sentido de la disposición adicional primera CE no es el de garantizar u ordenar el régimen constitucional de la foralidad civil (contemplado, exclusivamente, en el art. 149.1.8 y en la disposición adicional segunda CE), sino el de permitir la integración y actualización en el ordenamiento posconstitucional, con los límites que dicha disposición marca, de alguna de las peculiaridades jurídico-públicas que en el pasado singularizaron a determinadas partes del territorio de la Nación».

Así pues, lo dicho por el Tribunal Constitucional valdría para Aragón, que en 1978 carecía de un régimen foral a proteger y amparar, pero no para Navarra, que, entre las competencias históricas (o «peculiaridades jurídico-públicas», en palabras del TC) de su sí existente régimen foral público preconstitucional, ostenta, como parte integrante de este, las de su Derecho civil foral.

A esta misma conclusión conducen las sentencias 82/2016, de 28 de abril, y 110/2016, de 9 de junio, sobre la Comunidad Valenciana.

Compilación de Derecho civil foral de Navarra)», con lo que es patente que el Tribunal reconoce ese plus al que hacemos referencia.

La sentencia descarta que el conjunto de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, invada la competencia del Estado referida a las relaciones jurídico-civiles relativas al matrimonio<sup>12</sup>. En efecto, como se afirma en su fundamento quinto, la competencia estatal sobre el matrimonio se extiende al «sistema matrimonial (requisitos materiales y formales y causas de extinción) y al contenido personal del matrimonio, esto es, el régimen de derechos y deberes de los cónyuges con exclusión del régimen económico matrimonial en los territorios con competencias propias en Derecho civil especial o foral, lo que, por otra parte, coincidiría con lo dispuesto en el art. 13.1 del Código Civil». Por ello, el TC concluye afirmando que no puede considerarse como matrimonio «la convivencia estable *more uxorio* desarrollada al margen del matrimonio, según la definición establecida en el art. 2.1 de la Ley Foral 6/2000»<sup>13</sup>. El objeto de la ley navarra es «la regulación de una realidad social, la de las parejas estables unidas por una relación afectiva que se desarrolla al margen del matrimonio, cuya existencia puede reconocer el ordenamiento jurídico desde diversas perspectivas, pero sin que ello implique, *per se*, una equiparación con el matrimonio constitucionalmente garantizado». Para el Tribunal, «el legislador foral no está creando una forma de matrimonio distinta de las previstas por el legislador estatal. Y, por otra parte, aquél puede regular determinados efectos jurídicos derivados de la relación entre los que conviven de hecho, en el ejercicio de las competencias de que dispone, atendiendo a las previsiones de la LORAFNA en materia de derecho civil (art. 48), función pública [49.1 b)] o régimen tributario (art. 45.3)».

Por el contrario, la sentencia aprecia como inconstitucional, por invadir competencias del Estado, el artículo 2.3 de esta Ley Foral, que dispone que la regulación establecida en ella resulta de aplicación «a las parejas estables

---

<sup>12</sup> Con todo, en este punto concreto, hay un voto particular de dos magistrados. Estos consideran que el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado en su integridad, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de toda la Ley Foral impugnada, por invadir la competencia exclusiva del Estado sobre «las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio». Para los dos magistrados la regulación de la Ley Foral se proyecta sobre un vínculo entre dos personas definido (art. 2.1 de la Ley Foral) por «una relación de afectividad análoga a la conyugal», con la pretensión de equiparar estas relaciones *more uxorio* con la institución matrimonial.

<sup>13</sup> El Tribunal Constitucional recuerda en esta sentencia, al igual que en la STC 184/1990, de 15 de noviembre, que en la Constitución, el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son realidades equivalentes, y declara que «el matrimonio es una institución social garantizada por nuestra norma suprema, y el derecho a contraerlo es un derecho constitucional (art. 32.1), cuyo régimen jurídico corresponde a la ley por mandato constitucional (art. 32.2) mientras que «nada de ello ocurre con la unión de hecho *more uxorio*, que ni es una institución jurídicamente garantizada ni hay un derecho constitucional expreso a su establecimiento».

cuando, al menos, uno de sus miembros tenga la vecindad civil navarra». Para el Tribunal, este precepto determina el ámbito personal de aplicación de una norma integrada en el ordenamiento navarro y dispone unilateralmente, por tanto, la eventual aplicación de la normativa de la Comunidad Foral al miembro de la pareja que no tenga la vecindad civil antes citada. Al definirse el ámbito de aplicación de la Ley Foral 6/2000 en función de la ley personal de uno de los miembros de la pareja estable se contiene así una norma de solución de conflicto con otras leyes (aplicación de la Ley Foral 6/2000 en función del criterio de la vecindad civil foral de uno de los miembros de la pareja estable) que expresa la preferencia por el propio ordenamiento foral, cuando la competencia de dictar normas para resolver los conflictos de leyes se halla reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.8 CE». Y afirma el TC que «con la utilización del criterio de la vecindad civil y al constituir ésta el punto de conexión para la determinación del estatuto personal, es claro que se viene a incidir sobre las normas para resolver los conflictos de leyes. Determinar cuál es la ley personal aplicable en los conflictos interregionales derivados de la potencial concurrencia de legislaciones diversas en la regulación de una situación, es una materia que se sitúa extramuros de las competencias autonómicas en tanto que la Constitución ha optado por que sea al Estado al que corresponda, en su caso, el establecimiento de las normas de conflicto en estos supuestos».

## **V. LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN MATERIA DE LEGISLACIÓN PROCESAL CONEXA CON EL DERECHO CIVIL FORAL**

Una de las singularidades de la Compilación del Derecho Civil de Navarra estriba en que varias de sus disposiciones establecen, en todo o parte, de un modo directo o indirecto, un mandato dirigido al «Juez» o a los «Tribunales» para que actúen en un determinado sentido y, de este modo, resuelvan la situación que se les presente o la controversia que se les plantee, o que requieren una decisión judicial. Así, se ve, entre otras muchas, en las Leyes 58, 63, 64, 65, 66, 69, 70, 71, 72, 86, 87, 104, 105, por citar algunas de las que se recogen en el Libro I, sin olvidar otras muchas normas con una previsión de la intervención judicial en los demás Libros.

Estas normas del Fuero Nuevo van dirigidas a los jueces y a los actores del proceso civil, imponiéndoles conductas. Lejos de poder verse aquí una vulneración de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), debe verse el normal ejercicio por Navarra de su competencia histórica y preconstitucional en materia de Derecho civil foral, protegida por la disposición adicional primera de la Constitución; competencia

que inexcusablemente demanda, a su vez, la regulación legal de las necesarias especialidades que se derivan en el ámbito procesal, hecho de conexión entre dos regulaciones (sustantiva y procesal) que resulta inescindible, como, por otro lado, reconoce el art. 149.1.6 CE.

Es más, en muchos casos incluso puede dudarse de que estemos ante normas estrictamente procesales, si por estas entendemos las que ordenan el proceso y, por tanto, afectan a los actos y actores del mismo desde el punto de vista del procedimiento de resolución del problema. En este sentido estricto, no pueden calificarse de «procesales» las normas que sienten criterios sustantivos para el Juez, dirigidas a resolver la cuestión de fondo que en el supuesto de hecho se contempla. Estas no son normas procesales en su sentido puro, sino sustantivas que ordenan al órgano judicial actuar de una manera concreta para amparar el derecho sustantivo que se ejerce. Por tanto, las normas que imponen al Juez una conducta que permite resolver el fondo del asunto de una manera determinada no serían estrictamente procesales en el sentido de estar regulando actos o eslabones del proceso, sino normas sustantivas. Pero, aun cuando se pudiera discutir que dichas normas fueran «procesales» a los efectos competenciales del art. 149.1.6 CE, debería concluirse que son normas que contienen una especialidad necesaria derivada de las particularidades del Derecho civil foral de Navarra, y que, por lo tanto, reguladas en los términos actuales o muy similares, esto es, como mandatos al Juez, sin predeterminar cuál, para solucionar la controversial sustantiva nacida entre particulares, son normas perfectamente insertables en la competencia de la Comunidad Foral de Navarra y, por tanto, constitucionales.

En cualquier caso, a diferencia de los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón e Illes Balears<sup>14</sup>, la LORAFNA no contiene una mención expresa a la competencia de la Comuni-

---

<sup>14</sup> El art. 10.6 del Estatuto vasco atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva para dictar normas procesales que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco. El art. 130 del Estatuto catalán establece que «corresponde a la Generalitat dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña». El artículo 27 del Estatuto gallego establece que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva en la materia de «las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho gallego». El art. 49.1 del Estatuto valenciano atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre «normas procesales [...] derivadas de las peculiaridades del Derecho sustantivo valenciano». El art. 71 del Estatuto aragonés señala que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en la materia de «Derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés».

A diferencia de los anteriores, el art. 31 del Estatuto de las Illes Balears, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en la materia de «normas procesales derivadas de las peculiaridades del derecho sustantivo de las Illes Balears», lo cual no deja de ser llamativo porque el art. 149.1.6 CE no menciona para nada, ni admitiría por tanto, legislación básica estatal en la materia procesal.

dad Foral para dictar normas procesales derivadas del Derecho sustantivo civil propio. Esta omisión más parece que pueda deberse a un olvido técnico de redacción que a la negación en sí de la competencia hecha por quienes redactaron el «Amejoramiento», puesto que tal negación sería absurda a la vista de que la Compilación da, como se ha visto, muestras más que palmarias de una regulación dirigida a los jueces abundante. Por tanto, la omisión en la LORAFNA no es óbice, ni puede serlo, para concluir que la Comunidad Foral tenga vedado incluir normas procesales que se deriven de su Derecho civil foral, y menos aún para, si lo considera conveniente en ejercicio de su competencia, mantener, modificar y desarrollar especialidades procesales ya existentes que se deriven de ese Derecho civil foral. La lectura del art. 149.1.6 CE y de los propios Estatutos de Autonomía mencionados permite concluir que la capacidad para dictar normas procesales especiales «deriva» de las particularidades del Derecho sustantivo civil, por lo que teniendo competencia en este, se tendría anudada –y reconocida por la Constitución de forma directa, sin necesidad de una asunción estatutaria expresa– la competencia procesal especial. Lógicamente, en los casos de dictarse unas normas procesales especiales por el legislador navarro, las normas aplicables con carácter supletorio serían las de la Ley de Enjuiciamiento Civil o de la Ley de Jurisdicción Voluntaria.

Por tanto, es sostenible afirmar que Navarra dispone de un título competencial histórico y específico suyo para mantener, modificar o desarrollar aquellas normas procesales preconstitucionales que contiene el Fuero Nuevo. Y, además, Navarra dispone, añadida y diferente de la anterior, de la competencia legislativa «autonómica» y postconstitucional para incorporar en el Fuero Nuevo o en otras leyes civiles, normas procesales especiales en supuestos y materias no recogidos hoy expresamente en el Fuero Nuevo. En consecuencia, la Comunidad Foral es titular, en este punto, por razón de sus derechos históricos en la materia de Derecho civil, de una competencia legislativa que le permite mantener los aspectos propios de la legislación procesal ya existentes en el Fuero Nuevo y, además, regular *pro futuro* aspectos propios de la legislación procesal, como ya ha hecho, por ejemplo, Galicia con el recurso de casación, siempre que estos nuevos aspectos estén vinculados con la legislación sustantiva y resulten necesarios para el desarrollo o aplicación de esta.

En efecto, en este segundo ámbito competencial «autonómico», el Tribunal Constitucional ha validado la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas para establecer una regulación singular de ordenación del proceso, derivada de las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, con apoyo directo en el art. 149.1.6° CE. Lo ha hecho así, entre otras, en las SSTC 121/1992, de 28 de septiembre; 127/1999, de 1 de julio; 47/2004, de 25 de marzo; 135/2006, de 27 de abril; y 21/2012, de 16 de febrero.

Como ha destacado el TC en una extensa doctrina, «la salvedad recogida en el art. 149.1.6<sup>a</sup> CE no permite a las Comunidades Autónomas introducir, sin más, en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6<sup>a</sup> CE» (STC 21/2012, de 16 de febrero, F. 3).

De este modo, el Tribunal, ha reconocido que «como indica la expresión *necesarias especialidades* del citado precepto constitucional, (las Comunidades Autónomas) tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas, correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades» (misma sentencia).

Con fundamento en esta doctrina del TC, los nuevos aspectos procesales que, en su caso, se aprueben a partir del art. 149.1.<sup>a</sup> CE, habrán de cumplir, cuando menos, los requisitos que detallan las SSTC 47/2004, de 25 de marzo, y 21/2012, de 16 de febrero, es decir: a) la normación autonómica habrá de introducir una «innovación procesal»; b) la innovación procesal habrá de obedecer a una relación de necesidad con la particularidad sustantiva, es decir, deberá haber una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales como necesarias en los términos del art. 149.1.6<sup>o</sup> CE «teniendo presente que la necesidad a que ésta se refiere no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce a favor de las Comunidades Autónomas»; c) dicha normación legal habrá de incorporar, a lo sumo, eventuales especialidades de orden procesal respecto de la legislación procesal estatal (esto es, la normativa foral no puede ser una regulación procesal general con vocación de suplir en todo o en gran parte la legislación procesal); y d) el legislador autonómico o, en su caso, foral (o quienes asuman la defensa de la ley) habrán de ofrecer la justifi-

cación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales estatales por requerirlo así las particularidades del Derecho sustantivo, salvo que de la ley se desprenda o infiera esa necesaria especialidad, sin que valgan alusiones a la realidad social de por sí como argumento justificador de la diferencia cuando tal realidad sea la misma en el Derecho civil foral que en Derecho civil común, ni tampoco tengan cabida normas procesales cuya razón de ser sea introducir mejoras, ventajas o perfecciones técnico-jurídicas en la legislación procesal general.

El Dictamen 37/2010, de 29 de junio, del Consejo de Navarra, emitido con motivo de una proposición de Ley Foral sobre la custodia compartida, recoge perfectamente el alcance de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre la legislación procesal.

Efectivamente, la Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres, en la que cristalizó dicha proposición de ley contiene, en su art. 3, mandatos dirigidos al Juez, para que este decida sobre la modalidad de custodia más conveniente y el régimen de convivencia subsiguiente. Pero tales reglas han de considerarse una necesaria especialidad que se deriva de las particularidades de la regulación civil navarra en esta cuestión, por lo que no pueden calificarse de invasoras de la competencia del Estado.

Como casos concretos que ilustran mejor la cuestión, el TC ha considerado que la competencia autonómica para legislar sobre arrendamientos históricos no habilita una competencia legislativa de carácter procesal para establecer una regulación singular de ordenación del proceso, ni para establecer la defensa judicial de los derechos y deberes de la relación arrendaticia, ni para fijar normas de distribución competencial entre órganos jurisdiccionales (STC 121/1992, de 28 de septiembre). Asimismo, ha considerado que la legislación autonómica no puede decidir que los procedimientos relacionados con los montes vecinales en mano común sean sustanciados por el trámite de incidentes ante el Juzgado de Primera Instancia (STC 127/1999, de 1 de julio).

Tampoco las Comunidades Autónomas con competencia procesal especial y derivada están facultadas para reiterar o reproducir normas procesales generales. Ahora bien, se excepcionan de esta regla general las reiteraciones que simplemente consistan en incorporar a la normativa autonómica, ejercida esta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico (STC 47/2004, de 25 de marzo).

Por invadir la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación procesal, el TC ha declarado nulos los preceptos de una ley autonómica que consideraba susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Civil y Penal del

Tribunal Superior de Justicia: a) las sentencias definitivas pronunciadas por las Audiencias Provinciales, así como las sentencias dictadas por los Juzgados de Primera Instancia y demás resoluciones a que se refiere la Ley de Enjuiciamiento Civil, «siempre que produzcan excepción de cosa juzgada»; b) las resoluciones que impiden la prosecución de la instancia o, en ejecución, resuelvan definitivamente cuestiones no controvertidas en el pleito, no decididas en la sentencia o que contradigan lo ejecutoriado; c) las resoluciones para las que expresamente se admita, en las circunstancias y con arreglo a los requisitos que vinieran establecidos. Y también declaró nulos los preceptos que dejan excluidas del recurso de casación las sentencias dictadas en los juicios de desahucio por falta de pago de la renta. Igualmente, es nula la previsión legislativa autonómica que exige que el recurso de casación ante el TSJ se base en infracciones de normas del ordenamiento jurídico civil autonómico o en la doctrina jurisprudencial del citado Tribunal o del TS, pues no hay innovación procesal. Igualmente, es nulo el precepto que considera competente al Tribunal Superior de Justicia cuando el recurso de casación se funda en alguno de los motivos señalados en la Ley de Enjuiciamiento Civil, pues quien es competente para determinarlo es el Estado y no la Comunidad Autónoma. Asimismo, tampoco puede el legislador autonómico regular las costas procesales, estableciendo el criterio o regla de la temeridad o mala fe procesales para imponer, con expresa motivación, las originadas en la tramitación del recurso de casación (STC 47/2004, de 25 de marzo). Del mismo modo, son nulas las normas de las Comunidades Autónomas que declaran impugnables determinados actos y acuerdos o los supuestos de impugnación, o fijan reglas de distribución competencial entre los distintos órdenes jurisdiccionales, o que fijan la legitimación activa para ejercitar acciones judiciales o el plazo para ejercer una acción ante los tribunales de justicia (STC 37/1995, 135/2006, de 27 de abril). Como también es nulo, por invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal, el precepto autonómico que establece un cauce para la resolución heterónoma de conflictos, precisando no solo los sujetos activamente legitimados para hacer uso del mismo, sino también el concreto órgano jurisdiccional al que corresponde su resolución (SSTC 47/2004, de 25 de marzo, y 135/2006, de 27 de abril).

También es inconstitucional el precepto autonómico que dispone que «en los procedimientos de separación, divorcio o nulidad y de ejecución en el orden civil de las resoluciones o decisiones eclesiásticas, de matrimonios sujetos al régimen de separación de bienes, cualquiera de los cónyuges puede ejercer simultáneamente la acción de división de cosa común con respecto a los que tengan en pro indiviso», y añade el TC que «si los bienes afectados son más de uno y la autoridad judicial lo estima procedente, aquéllos pueden ser considerados en conjunto, a efectos de la división» (STC 21/2012, de 16 de febrero). Esta

posibilidad de permitir la acumulación de la acción de división de la cosa común con la de disolución del matrimonio, que el TC reconoce que es una innovación procesal, no llega, sin embargo, a aparecer para este como una especialidad derivada del Derecho sustantivo catalán, por lo que no está justificada.

Por el contrario, el TC ha entendido que sí respeta la competencia de la Comunidad Autónoma la ley autonómica que considera, con carácter general, susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Civil del TSJ autonómico las sentencias definitivas pronunciadas por las Audiencias Provinciales, cualquiera que sea la cuantía litigiosa. Y también las normas autonómicas que contemplan como motivo del recurso de casación ante el TSJ «el error en la apreciación de la prueba que demuestre desconocimiento por parte del juzgador de hechos notorios que supongan infracción del uso o costumbre», así como que «los usos y costumbres notorios no requerirán prueba», presumiendo notorios, «además de los usos y costumbres compilados, los aplicados por el Tribunal Supremo, por el Tribunal Superior de Justicia o por la antigua Audiencia Territorial» (STC 47/2004, de 25 de marzo).

## **VI. LA MATERIA OBJETO DE LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL: EL DERECHO CIVIL FORAL DE NAVARRA**

### **1. Concepto**

Con un carácter muy genérico, y sin ningún afán didáctico, el Derecho Civil puede definirse como el conjunto de normas que regulan las relaciones que tienen las personas en lo que atañe a su personalidad, derechos y deberes por razón de esa personalidad, obligaciones y contratos civiles, propiedad y demás derechos sobre las cosas, familia, matrimonio y sucesiones. Estas relaciones se desarrollan en un mismo plano de igualdad y cada parte defiende y hace valer ante la otra u otras sus intereses privados.

El Derecho Civil «Foral» es, *grosso modo*, el Derecho civil propio de determinados territorios (foros o lugares) españoles, diferente del Derecho estatal recogido en el Código Civil y en las leyes de contenido civil emanadas de las Cortes Generales. Este Derecho foral surge o ha surgido de las instituciones propias de cada territorio o de las costumbres reiteradas en él. Con anterioridad a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, se entendía que tenían Derecho civil foral (también llamado «especial» en algunos territorios) Álava, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra y Vizcaya. Con posterioridad a la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la LORAFNA constatan la presencia del Derecho civil foral en los Territorios Históricos que integran el País Vasco (lo que suma a Guipúzcoa a la lista anterior), Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana (que

también se añade), Aragón, Navarra e Illes Balears. Por tanto, este es el territorio español donde se aprecia la existencia de Derechos civiles forales o especiales.

Los Derechos Civiles Forales o Especiales son Derechos propios (*iura propria*), que desplazan al Derecho civil estatal. No constituyen ningún privilegio, ni son un Derecho excepcional. Son un Derecho especial, que contienen una regulación de supuestos de hecho, e incluso de instituciones jurídicas, en parte o completamente, diferente de la que contempla el Derecho civil emanado del Estado, en un ámbito territorial más limitado (LACRUZ VERDEJO). En ningún caso el Derecho Civil Foral puede llegar a sustituir enteramente el Derecho civil del Estado, sino tan solo partes del mismo.

El Derecho Civil Foral de Navarra es el Derecho civil propio de Navarra, emanado de la sociedad y de las instituciones navarras en el curso de su historia de Navarra, que se aplica a quienes tienen la condición civil foral de navarros, a los bienes radicados en Navarra y a los actos realizados en Navarra (STSJN 4/2008, de 6 de marzo).

Hoy, el Derecho Civil Foral de Navarra aparece escrito en la Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo y en diversas Leyes Forales. Asistimos así, en el último medio siglo, a la positivización del Derecho civil foral de Navarra, lo que no está reñido en modo alguno con el carácter consuetudinario de este Derecho foral.

## 2. Caracteres

Efectivamente, en esencia, el Derecho Civil Foral de Navarra es un Derecho consuetudinario, nacido de la costumbre y de la decantación que se ha producido con el paso de los tiempos y la superposición de unas instituciones civiles sobre otras. El Derecho civil navarro responde a lo que se ha dado en llamar la tradición jurídica navarra, es decir, al conjunto de cuerpos jurídicos que han regulado las distintas facetas de la vida social que han ido surgiendo entre los navarros a lo largo de los siglos, y que se mantienen vivas para interpretar el Derecho<sup>15</sup>. Estos cuerpos jurídicos, Leyes o Fueros se han ido añadiendo unos a

---

<sup>15</sup> La tradición jurídica está formada por las siguientes Leyes, y por este orden de prioridad: las Leyes de Cortes posteriores a la Novísima Recopilación (estudiadas por SANTAMARÍA ANSA, quien cita como civiles las Leyes de 1757, 1766, 1780, 1794 y 1817); la Novísima Recopilación (se imprimió en 1735); los Amejoramientos del Fuero (de 1330 y 1448); el Fuero General de Navarra (1238, cuya vigencia oficial ya se aceptaba en 1330); los demás textos legales, como los fueros locales (de Tudela, Estella, Viguera, Val de Funes y de la Novenera) y el Fuero Reducido (concluido en 1530). A todas estas Leyes se suma el Derecho Romano (la Ley de 1576 de las Cortes declaró el Derecho romano como Derecho común o supletorio), pero en este caso tan solo para las instituciones o preceptos que la costumbre o la Compilación hayan recibido del mismo (como también lo afirman las SSTSJN de 28 de junio de 1995 y 9/2007, de 2007).

otros, han llegado hasta hoy sin solución continuidad y sin que las nuevas normas civiles derogasen las anteriores, lo cual es, desde luego, propio de Derechos consuetudinarios.

Por ello, es nota característica del Derecho civil foral de Navarra, como en los demás Derechos civiles forales, su historicidad, es decir, la asunción y, en su caso, actualización de fuentes históricas o antiguas que rigen un supuesto de hecho o una institución civil.

Pero, al mismo tiempo que un Derecho consuetudinario, el Derecho civil navarro es en la actualidad un Derecho positivado en el Fuero Nuevo y en otras leyes forales, de tal forma que, de hecho y en la práctica, es la Ley (norma escrita emanada de la autoridad política) la principal fuente del Derecho y a la que se acude, sin perjuicio de la invocación de la costumbre y de su preferencia incluso a la Ley cuando sea probada su aplicación al caso, lo que ocurre en muy contados y escasos supuestos.

Además, el Derecho Civil Foral de Navarra presenta en la actualidad unas características que permiten calificarlo como un Derecho «mixto» (conservador, liberal y socialmente avanzado en un mismo cuerpo normativo) y en transición. En efecto, el Derecho civil navarro de 1973 no es, en modo alguno, el Derecho civil foral de hoy, ni puede afirmarse que satisfaga todas las demandas de la compleja sociedad del siglo XXI.

Mientras que en 1973 la población navarra residía mayoritariamente en el mundo rural o mitad rural-mitad urbano, vivía en el marco jurídico del Estado franquista anterior a la Constitución de 1978 y sus comportamientos y valores eran fuertemente tradicionales y católicos, hoy esa sociedad es mayoritariamente urbana o, si se prefiere, lo urbano pesa más que lo rural, muy plural y diversa, y aconfesional, lo que hace que los aspectos del Estado social y democrático de Derecho y sus principios, valores y normas esenciales que surgen en 1978 sean determinantes. Si en la década de los años sesenta y setenta del siglo pasado, el Derecho civil de Navarra estaba pensado más para la conservación y continuidad de la familia tradicional, de la Casa y de la explotación económica que implicaba, actualmente el Derecho civil reclama la contemplación, de forma mucho más detallada y eficaz, de las relaciones privadas que nacen en el hábitat urbano y que son, obviamente, muy distintas de aquellas, aunque una gran parte de las instituciones tradicionales puedan continuar siendo válidas o mejorables.

Sin duda, han sido las leyes forales del Parlamento de Navarra, nacido en 1982, las que han ido actualizando el Derecho Civil Foral de Navarra, en una ocasión sobre el texto del mismo Fuero Nuevo, pero en la mayoría de situaciones, como veremos seguidamente, al margen de sus disposiciones.

En todo caso, el actual Derecho Civil navarro es hoy un Derecho de principios dobles y singulares y hasta contrapuestos. Mientras que es manifiestamente conservador en pro, como se acaba de decir, de la unidad del matrimonio y de la familia y del mantenimiento de la Casa, a cuyo servicio pone un conjunto de instituciones, como la sociedad de «conquistas» (STSJN 15/2011, de 27 de septiembre), la libertad de testar, el testamento mancomunado (SSTSJN 29/2008, de 19 de diciembre, y 11/2010, de 30 de junio), etcétera, y llega al punto de mencionar como principios generales del Derecho el «Derecho natural», se muestra claramente liberal a la hora de permitir una amplísima libertad individual en la realización de pactos, declaraciones de voluntad, testamentos o donaciones y de otorgar a estos actos, en principio, mayor fuerza jurídica que a las normas legales, que se presumen dispositivas («paramiento fuero vienze», como se destaca en SSTSJN 15/2008, de 12 de septiembre y 2/2010, de 21 de enero). Y también es un Derecho socialmente avanzado, como lo prueba su preocupación por el presente y el futuro del cónyuge superviviente, las personas mayores, los menores, los hijos de anterior matrimonio, los concebidos y no nacidos (*nascituri*) o incluso los no concebidos (*concepturi*), por citar algunas personas protegidas.

Algunas de las previsiones de la Compilación que hoy pueden sonar antiguas y están en desuso, como las arras del matrimonio, la dote, la adopción simple o los Parientes Mayores, se ven paradójicamente contrapuestas con la regulación en leyes forales posteriores, con una visión más moderna, de las parejas estables y de sus amplios derechos, la protección y la atención al menor de edad, el acogimiento familiar de las personas mayores, la custodia de hijos, etcétera.

Y no debe olvidarse que también la Compilación recoge instituciones y previsiones más «modernas» incluso que las del propio Código Civil, al que en muchos aspectos supera, como ocurre con: el enriquecimiento injusto (STSJN 5/2011, de 15 de abril), que no está regulado en este; la responsabilidad extracontractual (SSTSJN 10/2008, de 14 de mayo; 11/2008, de 28 de mayo; 14/2008, de 23 de junio; 14/2011, de 20 de septiembre; y 16/2011, de 3 de octubre); la cesión de contratos, también fuera del Código Civil español y que se inspira en los Códigos civiles italiano o portugués, la dación en pago (STSJN 17/2013, de 12 de noviembre), que no aparece expresamente recogida en el Código Civil; etcétera.

Evidentemente, muchas de las instituciones de la Compilación reclaman una revisión profunda para actualizarlas y adaptarlas a las nuevas demandas sociales, pero ello no impide mantener la esencia de gran parte de dichas instituciones al servicio, no de la tradición jurídica y de la Historia, sino de las personas que viven el presente y de quienes vayan a vivir el futuro próximo.

En definitiva, el Derecho civil foral de Navarra, el que hoy tenemos, no está reñido ni con la modernidad ni con su actualización. Es un Derecho histórico, que selecciona lo mejor de cada momento, y también del más reciente. Pero es, ante todo, un Derecho funcional, que busca ser útil para regular la convivencia social en el ámbito privado.

### 3. Contenido material

Una de las cuestiones más importantes que cabe preguntarse es cuál es el contenido del Derecho civil foral de Navarra. Como mínimo, es evidente que es el existente en la Compilación en el momento de aprobarse la Constitución, conforme al art. 149.1.8 de esta. Pero, a su vez, la Compilación no es el único Derecho civil foral de Navarra, o dicho de otro modo, no todo el Derecho civil foral de Navarra se agota en el Fuero Nuevo, a pesar de la dicción del primer apartado de la Ley 1. La Compilación reconoce que más allá de sus normas escritas, existen la costumbre, los principios generales del Derecho navarro (incluso, como se ha dicho, el Derecho natural) o la tradición jurídica navarra, formada esta última por leyes y fueros de todo un milenio de historia e incluso por el Derecho Romano en lo que afecte a instituciones derivadas de este. Y todo este conjunto de normas, leyes, fueros, principios, costumbres, reglas, etcétera, llevan a concluir que el Derecho civil foral de Navarra no se limita solo a regular unos concretos supuestos de hecho y unas cuantas instituciones, sino que, por el contrario, abarca materias enteras del Derecho civil.

De ahí que el Derecho civil foral de Navarra se extienda a la regulación de aspectos tan variados, complejos y extensos como: sus fuentes normativas, la condición foral de navarro, el ejercicio de los derechos o su renuncia, la prescripción de las acciones, las personas y su capacidad, la familia, la capacidad de los cónyuges, la patria potestad y su filiación, la adopción, el prohijamiento, los regímenes de bienes de la familia, las donaciones, arras y dote matrimoniales, la disolución de las comunidades familiares, las donaciones y sucesiones tanto *mortis causa* como *inter vivos*, los pactos sucesorios, el testamento y sus formas, el legado, la institución del heredero, los fiduciarios-comisarios, los albaceas, la sucesión abintestato, todos los derechos relacionados con la herencia, la nulidad e ineficacia de los actos y disposiciones *mortis causa*, la propiedad y los distintos modos de adquirirla o extinguirla, la posesión, las comunidades de bienes y derechos, las servidumbres, las relaciones vecinales, el usufructo, la habitación, los derechos de uso y similares, el derecho de superficie, los derechos de adquisición preferente (como los tanteos y retractos) y las opciones, las garantías reales (que comprende cualquier forma e incluye expresamente la fiducia, las arras, la prenda, la hipoteca, la anticresis, el derecho de retención, el depósito en

garantía, el pacto de retracto, la reserva de dominio, la condición resolutoria, la prohibición de disponer, entre otras), las obligaciones y sus fuentes, su eficacia e interpretación, la responsabilidad extracontractual, los intereses moratorios, las modalidades de cumplimiento y extinción de las obligaciones (desde el pago hasta la dación en pago y otras más), la rescisión por lesión, el enriquecimiento sin causa, la cesión de obligaciones, las estipulaciones y promesas, la fianza, los préstamos y comodatos, el censo consignativo, o los contratos de compraventa, permuta, custodia, de mandato, gestión de negocios y arrendamiento de cosas, sin perjuicio de las distintas relaciones jurídicas que se puedan crear como resultado de la voluntad y libertad de las partes (Leyes 7 y 8).

Y vinculado con todo esto, el Derecho navarro se extiende y comprende cualquier manifestación que se derive de estos asuntos y que hubiera sido objeto de regulación por las instituciones navarras a lo largo de su amplísima historia.

De ahí que la pregunta más fácil a plantearse sea: ¿sobre qué materias no puede regular el legislador civil navarro, por quedar fuera de su competencia? Obviamente, sobre materias que no sean Derecho civil, como el Derecho mercantil, penal, procesal no vinculado con el Derecho civil navarro, etcétera. Si bien, como ha señalado la doctrina científica de Navarra, no puede el Estado pretender amparar en el Derecho mercantil o en la materia de comercio aspectos que, de por sí, de una forma muy evidente, son más propios del Derecho civil y, por tanto, de la competencia de la Comunidad Foral, que de la legislación comercial o mercantil (Rubio Torrano y Egusquiza Balmaseda, con críticas a la STC 124/2003, de 19 de junio).

Pero, en el estricto campo del Derecho civil, también la doctrina científica ha acudido al concepto de la «unidad constitucional» para marcar el límite infranqueable del legislador foral, de tal modo que a este le queda vedado penetrar en el ámbito del Derecho civil inherente a esa unidad constitucional (Egusquiza Balmaseda). Y ¿cuál es ese ámbito civil propio de la unidad constitucional al que no le es posible entrar al Parlamento de Navarra? La respuesta más lógica está en las materias que menciona el art. 149.1.8 CE, pero con la importante precisión de que la Comunidad Foral sí podrá entrar en lo que el Derecho civil foral preexistente o Fuero Nuevo ya hubiera regulado antes de la Constitución. Y así, la Comunidad Foral de Navarra tendrá prohibido regular las formas de matrimonio, ordenar registros e instrumentos públicos, establecer normas para resolver los conflictos entre los distintos ordenamientos civiles o la determinación de las fuentes del Derecho civil común. Pero, por el contrario, sí que podrá normar aspectos de los que menciona el art. 149.1.8 CE que ya hubiera regulado y que pertenecen a su propio ámbito competencial preconstitucional, como son las fuentes del Derecho civil foral, la eficacia de las normas jurídicas de este Derecho civil foral o las bases de las obligaciones contractuales que ya hubiera

establecido, pues de otro modo no se respetarían los derechos históricos, o competencias, de Navarra en materia de Derecho civil foral que siempre ha tenido.

En resumen, la Comunidad Foral de Navarra **no puede** establecer normas opuestas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas del Estado, ni regular las relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio; tampoco puede penetrar en la ordenación de los registros e instrumentos públicos<sup>16</sup>, ni establecer normas para resolver los conflictos de Leyes. Obviamente, tampoco puede establecer reglas que vulneren los preceptos constitucionales de naturaleza civil o que se encuentren vinculados con el Derecho Civil. De estos límites y de las consecuencias jurídicas por saltarlos, es ejemplo la STC 93/2013, de 23 de abril, sobre la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables.

En cambio, **sí que puede** la Comunidad Foral determinar las fuentes de su Derecho civil foral, pues ello no altera las fuentes del Derecho estatal<sup>17</sup>. También puede regular la eficacia y la aplicación de sus normas jurídicas, como ya se hace en las Leyes 19 y siguientes del Fuero Nuevo. Igualmente, puede regular el régimen económico matrimonial y otros aspectos del matrimonio que estén en el Fuero Nuevo. E incluso puede regular las obligaciones contractuales de modo acorde a su tradición jurídica, separándose de las bases de las obligaciones contractuales que fije el Estado, pues esta materia ya se contiene en la Ley 488 y en las siguientes del citado Fuero Nuevo. El porqué de esta mayor autonomía normativa de Navarra en estos puntos responde a que estas materias pertenecían, con anterioridad a la Constitución, a la competencia normativa que tenía el territorio foral de Navarra y se ejercían –al menos, en su iniciativa y negociación con el Estado– por la Diputación Foral de Navarra, tal y como reconocía la Ley 1/1973, de 1 de marzo. Por ello, esa competencia normativa y su amplitud material forman parte de los derechos históricos de Navarra amparados por la disposición adicional primera de la Constitución.

---

<sup>16</sup> Es interesante consultar la STC 4/2014, de 16 de enero, que versa sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente de Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, que regulan los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña. El Tribunal considera que se vulneran los arts.149.1.8 y 149.1.18 de la CE cuando se atribuye a un órgano administrativo catalán la competencia para resolver recursos en los que se plantean cuestiones registrales (de la propiedad, mercantiles o sobre bienes inmuebles) que exceden del marco estricto del Derecho civil catalán.

<sup>17</sup> A tal conclusión llevan también la Sentencia 47/2004, de 25 de marzo, sobre las fuentes del Derecho civil gallego, y la sentencia 31/2010, de 28 de junio, referida a las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de Derecho.

Cualquier posición de los poderes públicos del Estado, incluso del Tribunal Constitucional, que desconociera estos antecedentes y todas estas circunstancias y competencias, pactos y modos singulares de regulación del Derecho foral de Navarra que han existido realmente antes de la Constitución y de la LORAFNA, y limitara el título y la competencia de Navarra únicamente al art. 149.1.8° CE, con los límites de este, no estaría cumpliendo el mandato de la disposición adicional primera de respetar y amparar los derechos históricos de Navarra, derechos que, en su vertiente de «peculiaridades jurídico-públicas» a las que alude la STC 88/1983, de 12 de marzo, comprenden la potestad legislativa de las instituciones forales para regular su Derecho civil foral, al margen incluso de lo que establece el art. 149.1.8 CE en determinados puntos.

## **VII. LA COMPILACIÓN DEL DERECHO CIVIL FORAL DE NAVARRA: ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y MODIFICACIONES**

### **1. Antecedentes**

En términos jurídico-públicos, no puede deslindarse la elaboración de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, ni de la Ley de 11 de mayo de 1888.

Como se sabe, la Ley Paccionada de 1841 se aprobó por las Cortes Generales después de un proceso de negociación de su contenido entre la Diputación Foral de Navarra y el Gobierno. Con ella, se conciliaban los Fueros de Navarra con el interés general de la Nación, como había dispuesto, a su vez, el art. 2 de la Ley de 25 de octubre de 1839, de confirmación y modificación de los Fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra.

El art. 2 de la Ley Paccionada de 1841 ya preveía la formación por el Gobierno de códigos generales que regirían en la Monarquía, como el Código Civil, el Código de Comercio, el Código Penal, etcétera. Tales códigos generales tendrían en consideración las diversas Leyes privativas de todas las provincias del Reino. La previsión alcanzaba, pues, al Derecho civil, que quedaría así recogido y regulado en un único código general, en cuya elaboración se tendrían en cuenta los derechos forales.

Sin embargo, casi cinco décadas después, la Ley de 11 de mayo de 1888, por la que las Cortes Generales autorizaron al Gobierno la publicación de un Código Civil con arreglo a las condiciones y bases establecidas en ella, desechó la idea de aprobar un código único y uniforme para toda la Nación. Su art. 5 conservó, por el momento y en toda su integridad, el Derecho foral en las provincias y territorios en que subsistiera. El Código Civil que se publicase no afectaría a

ese Derecho foral y únicamente actuaría como Derecho supletorio. En lo único que resultaría obligatorio el Código Civil en todas las provincias sería en lo atinente a los efectos de las leyes y de los estatutos, a las reglas generales para su aplicación y a las formas de matrimonio. El art. 6 contempló la presentación por el Gobierno de unos «apéndices» en los que se contendrían las instituciones forales que convendría conservar en cada una de las provincias o territorios donde ya existieran.

Sin duda, este fue el momento histórico que determinó la conservación en el futuro de los Derechos civiles forales o especiales y la coexistencia de distintos ordenamientos civiles. Y resultado de ello fue que el Derecho civil foral de Navarra pudo continuar rigiendo con arreglo a las Leyes de las Cortes de Navarra, entre ellas, la Novísima Recopilación, el Fuero General y otras normas del Derecho de Navarra. Solo supletoriamente se acudía al Código Civil.

Ante el fracaso del sistema de «apéndices», el Gobierno propugnó la celebración de un Congreso Nacional de Derecho Civil en Zaragoza en 1946, en cuyo transcurso se estudiase el fenómeno de la coexistencia del Derecho civil común con los Derechos civiles forales. El Congreso concluyó la conveniencia de llevar a cabo una recopilación por territorios o «compilación de las instituciones forales o territoriales, teniendo en cuenta no sólo su actual vigencia, sino el restablecimiento de las no decaídas por el desuso y las necesidades del momento». El Decreto de 23 de mayo de 1947 ordenó la redacción de las compilaciones forales. A partir de este momento, se inició la tarea de sistematización de las normas civiles vigentes en los territorios forales mediante Leyes de las Cortes. La primera recopilación aprobada fue la Compilación de Vizcaya y Álava (1959). Le siguieron Cataluña (1960), Baleares (1961), Galicia (1963) y Aragón (1967). La última compilación fue la de Navarra (1973). Como se recoge en la exposición de motivos de la Compilación, con esta «culmina la recopilación de los Derechos Forales de España, laboriosamente realizada a lo largo de los últimos veinticinco años».

## 2. Elaboración

La Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo siguió, casi siglo y medio después, el modelo paccionado entre la Diputación Foral y el Estado, análogo al de los Convenios Económicos y al de la Ley de 1841 (Nagore Yárnoz).

La iniciativa fue de la Diputación Foral, quien encargó a una *Comisión Oficial Compiladora*, compuesta exclusivamente por juristas navarros, la elaboración de un anteproyecto. La Comisión declaró en 1971 como anteproyecto

la denominada como «Recopilación Privada del Derecho Privado Foral de Navarra», redactada entre 1962 y 1970 por un grupo de juristas<sup>18</sup> con el ánimo de concluir de forma definitiva la recopilación civil foral.

La Diputación hizo suyo el anteproyecto y en 1971 abrió un período de información pública, recabando informes a los colegios de Abogados, de Notarios y corporaciones profesionales vinculadas a Navarra y al Derecho navarro.

Por su parte, el Ministerio de Justicia constituyó a finales de ese año la sección especial de la Comisión General de Codificación, presidida por Antonio Hernández Gil, para el estudio de la compilación navarra. Esta sección mantuvo estrechos contactos con la Comisión Compiladora de Navarra.

Tras múltiples reuniones de ambas comisiones, se llegó a un texto, convenido por unanimidad.

Concluidos los trabajos de las comisiones, la Diputación Foral, previo informe del Consejo Foral Administrativo, aprobó el texto definitivo de la Compilación, acordando su remisión al Ministerio de Justicia e interesando su elevación al Jefe del Estado a efectos de su formalización.

En este punto, fue decisiva la intervención del Ministro de Justicia Antonio María de Oriol, quien no solo apoyó el texto, sino que eligió el procedimiento para el reconocimiento y promulgación del texto acordado. A su propuesta, se aprobó el texto de una sola vez, sin enmiendas ni modificaciones, merced a la singular Ley 1/1973, de 1 de marzo, publicándose en los BOE editados de 7 a 14 de marzo de 1973<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Esos juristas «recopiladores» fueron los notarios Juan García Granero, José Javier López Jacoite y José Javier Nagore Yárnoz; los dos catedráticos Álvaro d'Ors y el mencionado López Jacoite; el abogado Jesús Aizpún Tuero; y el magistrado José Arregui Gil. A ellos se sumaron luego el magistrado Juan Santamaría Ansa, el abogado Francisco Salinas Quijada y el catedrático Francisco Sancho Rebullida.

<sup>19</sup> El Fuero Nuevo se compone de 596 Leyes, distribuidas en cuatro Libros.

Como se aclara en la exposición de motivos, si la extensión no resulta excesiva, pese a la amplitud de la concepción, ello se debe a que se renunció deliberadamente a enunciados que son más propios de la doctrina que de la Ley y a determinadas casuísticas que deben ser explicitadas por la doctrina y los jueces.

El primer Libro o *Libro Preliminar* recoge las fuentes del Derecho civil foral navarro, gran parte de los principios generales que lo inspiran, sus relaciones con el Derecho civil común y el ámbito subjetivo de aplicación de la Compilación, que viene determinado por la condición civil foral de navarro. A estos puntos acompañan el ejercicio de los derechos civiles y las normas relacionadas con la caducidad y la prescripción de las acciones. Contiene cuatro títulos y 41 Leyes.

El segundo Libro o *Libro Primero* trata sobre las personas y la familia; contiene quince títulos y sus Leyes van de la 42 a la 147.

El *Libro Segundo* regula las donaciones y sucesiones; contiene veinte títulos y sus Leyes van de la 148 a la 345: es el segundo más largo en extensión.

Entre los caracteres de la Ley 1/1973, de 1 de marzo, cabe destacar los siguientes, que permiten dar idea de la singularidad de esta ley en aquel contexto histórico, político y jurídico:

- A. Fue una Ley promulgada por el entonces Jefe de Estado, Francisco Franco, haciendo uso de su prerrogativa de aprobar leyes. Es decir, fue una Ley dictada personalmente por él en virtud de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado de 1966, algo que era excepcional. El texto, como se ha dicho, le fue elevado a Franco directamente por el Ministro de Justicia. Franco se hizo eco de que «la iniciativa» del texto era «de la Diputación Foral» de Navarra y no del Estado, ni de las Cortes. Este solo párrafo del preámbulo es suficiente prueba del reconocimiento de la potestad normativa de la Diputación Foral de Navarra sobre su Derecho civil foral, lo que no tenía reconocido ninguna otra región foral.
- B. Se acudió a este procedimiento legislativo con el propósito de evitar el paso de la Compilación navarra por las Cortes, pues la Diputación negaba que estas pudieran decidir sobre un Derecho civil que ya existía y se aplicaba en Navarra. En este procedimiento, el Jefe de Estado tan solo podía aprobar o rechazar el texto compilado, lo que aumentaba el valor de su contenido y del procedimiento tan especial. El texto de la Compilación, como se ha visto, se elaboró por juristas navarros, sin una intervención decisiva de la Comisión General de Codificada en lo que a su contenido se refiere (Lacruz Berdejo).
- C. Como resultado de lo anterior, el artículo único de la Ley de aprobación de la Compilación se limitó a reconocer «como vigente» el Derecho civil foral de Navarra recogido en el texto que a continuación transcribe.
- D. La denominación oficial del texto que se aprobó es la de «Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra», aunque el primero de sus preceptos

---

El *Libro Tercero* se titula «de los bienes», pero se ocupa de la propiedad, la posesión, de los demás derechos y garantías vinculados a ellos y de las obligaciones y contratos que tienen por objeto tales bienes; contiene quince títulos y sus Leyes van de la 346 a la 596. Es el libro más extenso por esa medida, bajo la rúbrica de los bienes, de instituciones tan diversas como la propiedad, las obligaciones, los contratos y la responsabilidad civil.

El Fuero Nuevo se cierra con cinco disposiciones transitorias y una disposición adicional. Las disposiciones transitorias se refieren a la propia aplicación de la Compilación y su carácter prevalente sobre las demás disposiciones, el consentimiento uxorio, el usufructo de fidelidad, la sucesión legal y la venta con pacto de retro como garantía. La disposición transitoria primera determina que el Derecho civil de Navarra, reconocido en la Compilación, se aplica a los actos otorgados y a las relaciones causadas con anterioridad a su promulgación, en armonía con la Ley 1.1 FN (STSJN 9/1999, de 28 de junio). La disposición adicional aclara que las remisiones de la Compilación al articulado del Código Civil se entienden hechas a la redacción de este en el momento de entrada en vigor de la Ley Foral de 1987.

también le dio el nombre de *Fuero Nuevo*, por considerar que este nombre se ajustaba mejor a la tradición jurídica del antiguo reino de Navarra. Además, la Compilación se presenta como una mera actualización y suma de lo ya existente (Lacruz Berdejo).

- E. Precisamente, los preceptos de la Compilación se llaman «leyes» y no «artículos», como era frecuente que se llamaran con anterioridad al movimiento de codificación en Europa. Estas Leyes del Fuero Nuevo son de breve redacción y elevada concisión, por lo que la Compilación destaca por la buena técnica con que se redactó.
- F. El preámbulo de la Ley que aprueba la Compilación y la exposición de motivos de la misma Compilación reflejan con precisión el carácter paccionado del régimen foral de Navarra, e incluso califican la Ley de 1841 como «paccionada», en cuya virtud «se exigía el procedimiento de convenio para introducir reformas legislativas en Navarra». En la exposición de motivos se refleja con precisión el proceso de codificación de los Derechos Civiles forales iniciado en España con el Congreso de Derecho Civil celebrado en Zaragoza en 1946 y con el Decreto de 23 de mayo de 1947, este último ordenante de la constitución de las distintas comisiones de juristas forales que habían de redactar los proyectos de las respectivas compilaciones. Asimismo, se reconoce la singularidad del régimen jurídico de Navarra en la materia, como consecuencia de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841.
- G. También la disposición final primera de la Compilación recogía la imposibilidad de introducir modificaciones o alteraciones en su contenido de forma unilateral, por lo que solo podrían realizarse mediante «un nuevo convenio previo con la Diputación Foral al efecto de su ulterior formalización». Esta disposición final queda derogada, en lo que a su procedimiento se refiere, por efecto del art. 48 de la LORAFNA, mas no así en cuanto al carácter paccionado de la naturaleza del régimen foral. La introducción de esta disposición que impedía modificaciones unilaterales al legislador fue objeto de una severa crítica por la doctrina científica española (entre otros, García de Enterría y Fernández Rodríguez, Díez Picazo y Gullón, Clavero Arévalo), que negó el carácter paccionado de la Ley y afirmó la supremacía y libertad del legislador estatal para derogar su carácter pactado mediante otra ley ordinaria.
- H. La Ley que aprueba la Compilación recoge perfectamente la idea de que el Derecho foral de Navarra no es una norma excepcional dentro de un régimen de Derecho común, sino el Derecho propio de un territorio independiente, un sistema aparte, autónomo, del sistema del Código Civil.

El Fuero Nuevo fue la compilación más extensa de todas las publicadas en España durante el régimen franquista. Con todo, su pretensión no fue aprobar un código civil que desplazara al Código Civil español. Se ciñó, como es lógico, a recopilar y actualizar el que entendió como Derecho Civil Foral de Navarra, dejando al Código Civil la función de Derecho supletorio en todo lo demás que no estuviera dentro de su contenido. En algunas ocasiones, repite, modificados, artículos del Código Civil de los que difiere el Derecho navarro, y disciplina problemas suscitados por la economía y la técnica de la época en que se redacta, en los que no pudo pensar el originario legislador navarro, con el criterio que se supone hubiera tenido este o con arreglo a los principios tradicionales (Lacruz Berdejo).

La Compilación tuvo una doble finalidad: por un lado, pretendió recopilar todo el Derecho foral de Navarra, y por otro, actualizar este, adaptándolo a los nuevos tiempos. Esa finalidad se recoge de forma palmaria en el primer apartado de la Ley 1: La Compilación recoge el vigente Derecho civil del antiguo Reino, conforme a la tradición y a la observancia práctica de su costumbre, fueros y Leyes. Derecho civil vigente que la STSJN 9/1999, de 28 de junio, entiende que es el existente en Navarra en el año 1973, si bien añade que el Fuero Nuevo «no es, ni puede serlo, una recopilación mecánica de todas las sucesivas disposiciones del derecho histórico», con lo que el Tribunal pone de manifiesto su carácter actualizador.

En efecto, la Compilación entronca con el Derecho Civil de Navarra precedente. Precisamente, hay dos palabras en el segundo apartado de la Ley 1 de ella que califican a la Compilación: histórico y continuidad. El Fuero Nuevo se siente heredero del Derecho histórico navarro, al que recopila, actualiza y da continuidad. Así, la mencionada Ley 1 establece que, como expresión del sentido histórico y de la continuidad del Derecho Privado Foral de Navarra, conservan rango preferente para la interpretación e integración de las Leyes de la Compilación, y por este orden: las Leyes de Cortes posteriores a la Novísima Recopilación; la Novísima Recopilación; los Amejoramientos del Fuero; el Fuero General de Navarra; los demás textos legales, como los fueros locales y el Fuero Reducido; y el Derecho Romano para las instituciones o preceptos que la costumbre o la presente Compilación hayan recibido del mismo. Como se observa, el orden va de adelante hacia atrás en el tiempo.

### **3. Los mejoramientos de la Compilación y modificaciones de esta.**

#### **La ponencia para su revisión**

La Compilación ha sido objeto de cuatro modificaciones.

En su vigencia anterior a la LORAFNA, fue «amejorada» en dos ocasiones: la primera, por el Decreto-Ley de 26 de diciembre de 1975, y la segunda,

por el Real Decreto-Ley de 5 de diciembre de 1978. Salinas Quijada recordó y subrayó el procedimiento paccionado que siguieron Navarra, representada por la Diputación Foral, y el Estado, representado por el Gobierno, para aprobar estas dos modificaciones.

El origen de la primera modificación estuvo en la Ley de 2 de mayo de 1975, que reformó parcialmente el Código Civil y el Código de Comercio para ampliar la capacidad jurídica de la mujer casada y establecer un nuevo estatuto de derechos y deberes de cada cónyuge. A la vista de esta modificación de las Leyes estatales, la Diputación Foral de Navarra recabó de la Comisión de Compilación prevista en la disposición final segunda del Fuero Nuevo un informe acerca de la posible incidencia de la Ley estatal en el Derecho privativo y, en su caso, sobre la conveniencia de una modificación parcial de este, con redacción del correspondiente proyecto y su exposición de motivos. La Comisión de Compilación elevó un informe a la Diputación Foral y esta lo aprobó íntegramente. El Ministro de Justicia constituyó una sección especial en el seno de la Comisión General de Codificación, la cual aprobó con ligeras matizaciones el texto de la Diputación sobre las Leyes a modificar, que hizo suyas. La Diputación Foral sancionó este último texto definitivamente y, finalmente, el Gobierno aprobó este mismo texto por Decreto-Ley, dando como resultado la modificación de las Leyes 53 a 63, 68, 76, 79, 121 y 126 de la Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra.

Para la segunda modificación se siguió el mismo procedimiento de Decreto-Ley. En este caso, la modificación introducida lo fue de la Ley 50 de la Compilación, merced a la cual la capacidad plena se adquiere hoy con la mayoría de edad, esto es, al cumplirse los dieciocho años, en lugar de a los veintiún años que establecía la redacción inicial.

El tercer mejoramiento tuvo lugar en 1987. La habilitación contenida en el art. 48.2 de la LORAFNA permitió al Parlamento de Navarra aprobar la Ley Foral 5/1987, de 1 de abril, de modificación de la Compilación del Derecho Civil Foral. Era la primera vez, desde antes de 1841, que una institución genuinamente navarra aprobaba formal y competencialmente en exclusiva el Derecho civil de Navarra.

Más que de una modificación se trata de una reforma parcial del Fuero Nuevo, pues queda afectado un importante 15% del contenido de este<sup>20</sup>.

La modificación acomodó los aspectos referidos al Derecho de Familia a los preceptos de la Constitución de 1978 y a la realidad social derivada de ella.

---

<sup>20</sup> Son 91 las Leyes que sufren una revisión y una nueva redacción. La mayor reforma afectó al Libro I, sobre personas y familia. Le siguió el Libro II, sobre Donaciones y Sucesiones. Se revisaron solo tres Leyes del Libro III, sobre bienes. Y no se tocó el Libro Preliminar.

Como se explicitó en la Exposición de Motivos de la Ley Foral, «el respeto a los principios proclamados en la Constitución y la fidelidad a la tradición jurídica navarra, en la medida que resulte compatible con aquéllos, han sido, en conclusión, los principios inspiradores de esta Ley Foral. De este modo, tradición y progreso siguen siendo, hoy como ayer, los cauces por los que discurre el Derecho Civil Foral de Navarra».

Mientras que determinadas modificaciones se limitaron únicamente a cuestiones de carácter técnico-jurídico derivadas de la aplicación práctica de la Compilación y de su interpretación doctrinal y jurisprudencial, la mayor parte de aquellas se dirigieron a suprimir las discriminaciones hasta entonces existentes en el Derecho Civil Foral de Navarra por razones de sexo, nacimiento o estado civil. Asimismo, la reforma suprimió formalmente las disposiciones finales de la Compilación relativas a su modificación y revisión, que realmente habían quedado derogadas con la entrada en vigor de la LORAFNA.

La cuarta y última modificación de la Compilación se ha producido por la Ley Foral 10/2016, de 12 de julio, de actualización del régimen regulador de la sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra, y afecta al número 7 de la ley 304, a la que se hace decir que, en defecto de parientes en la sucesión legal en bienes no troncales, sucede en la herencia la Comunidad Foral de Navarra, la cual, tras proceder a la liquidación de los bienes y derechos de la herencia, la debe destinar a fines de interés social, incrementando la dotación presupuestaria que para estos fines se prevea en los Presupuestos Generales de Navarra. La redacción precedente atribuía igualmente la herencia a la Comunidad Foral, pero esta debía destinarla a instituciones de beneficencia, instrucción, acción social o profesionales, por mitad entre instituciones de la Comunidad y municipales de Navarra. Como puede verse, lo que cambia es el destino de la herencia y, por tanto, el quién se la queda. La citada Ley Foral 10/2016, de 12 de junio, modifica la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de Patrimonio de Navarra, y establece el procedimiento administrativo a seguir para la declaración de heredero abintestato de la Comunidad Foral, la toma de posesión efectiva de la herencia y la incorporación de esta a la cantidad consignada en los presupuestos generales de Navarra para fines de interés social (cantidad esta última que se dota con la suma de las cuotas íntegras de los contribuyentes del IRPF que han optado por esta finalidad en la asignación tributaria del impuesto).

El 8 de febrero de 2016 cinco grupos parlamentarios del Parlamento de Navarra (Geroa Bai, EH Bildu, Podemos Ahal Dugu, Partido Socialista de Navarra e Izquierda-Ezkerra), propusieron a la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra la creación de una ponencia parlamentaria para revisar, actualizar y adaptar el Fuero Nuevo a la realidad social navarra del siglo XXI.

La moción hacía hincapié en la obsolescencia en que había caído el texto de la Compilación, citando diversos ejemplos, y la necesidad de situar el Derecho Civil Foral en el contexto de la europeización del Derecho privado. El 15 de marzo de 2016 la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra adoptó por unanimidad un acuerdo de creación de la ponencia, abrió un plazo de designación de representantes de cada grupo y fijó un plazo de tres meses desde la constitución de la ponencia para la elaboración de un informe, sin perjuicio de las prórrogas que se pudieran aprobar<sup>21</sup>. La ponencia se constituyó el 8 de abril de 2016 y estableció sus normas de funcionamiento interno<sup>22</sup>. La idea principal es que la ponencia elabore un informe, tras recabar las aportaciones de los diferentes operadores jurídicos, investigadores, colegios profesionales del mundo jurídico y entidades implicadas del tejido social. Ese informe se elevará a la Comisión de Régimen Foral, quien lo debatirá y, en su caso, aprobará como dictamen. El dictamen de la Comisión se trasladará al Gobierno de Navarra y al Consejo Asesor del Derecho Civil Foral de Navarra, con el fin de que el Gobierno de Navarra elabore, y el Consejo informe, un texto de proyecto de texto articulado del Fuero Nuevo conforme a las conclusiones aprobadas, que habrá de remitirse al Parlamento de Navarra para su aprobación.

### **VIII. ALGUNAS LEYES FORALES ACTUALES EN MATERIA DE DERECHO CIVIL FORAL**

La actividad legislativa de la Comunidad Foral de Navarra no se ha limitado a revisar en 1987 la Compilación de Derecho Civil Foral. El Parlamento de Navarra también ha aprobado otras leyes forales que han versado sobre la materia civil, algunas de un contenido ciertamente relevante.

Entre estas Leyes forales, cabe destacar las siguientes<sup>23</sup>, que se relacionan por orden cronológico:

---

<sup>21</sup> La Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, se dio por enterada el 21 de marzo de 2016 del acuerdo de la Comisión de Régimen Foral. El acuerdo de la Mesa puede verse en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 45, de 1 de abril, de 2016.

<sup>22</sup> Estas normas pueden verse en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 54, de 19 de abril, de 2016.

<sup>23</sup> También se han aprobado normas relacionadas con el Derecho registral, como el art. 12 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence. Conforme a este precepto, los documentos públicos deben redactarse en la lengua oficial que el otorgante elija o, si hubiera más de un otorgante, en la que estos acuerden. Los fedatarios públicos deben expedir en castellano o vascuence, según lo solicite el interesado, las copias o los testimonios y traducir cuando sea necesario matrices y documentos bajo su responsabilidad. En todo caso, deben expedirse en castellano las copias que deban tener efecto fuera de la zona vascófona.

- La Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre de Salud, aplicable a la responsabilidad civil en la actuación médica asistencial (STSJN 22/2001, de 27 de octubre).

- La Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio, que se aplica a las fundaciones constituidas al amparo de la Ley 44 de la Compilación del Derecho Civil Foral. Esta Ley Foral regula los fines de las fundaciones, sus beneficiarios, los requisitos de constitución, los estatutos, la dotación, los requisitos de actuación y los patronos. Dentro del Derecho tributario, la Ley Foral establece el régimen tributario especial a que pueden acogerse las fundaciones. Y en lo que es más propio del Derecho administrativo, se constituye un Registro público de fundaciones, dependiente del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. La ley ha sido objeto de algunas críticas doctrinales por haber soslayado las exigencias que se imponen a la legislación civil compilada, bajo la pretensión de disciplinar únicamente los aspectos fiscales de las fundaciones (Egusquiza Balmaseda).

- La Ley Foral 12/1996, de 2 de julio, de Cooperativas. Esta Ley Foral ha sido objeto de interpretación por el TSJ de Navarra en sus sentencias 14/2004, de 15 de junio, referida a las infracciones a los socios; 6/2005, de 9 de junio, sobre aportaciones de capital social y su reembolso a la heredera del socio fallecido; y 15/2007, de 13 de noviembre, sobre impugnación de acuerdos del Consejo Rector. La Ley Foral de 1996 fue sustituida por la vigente Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas.

- La Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del voluntariado. Esta Ley Foral establece la definición del voluntariado y de la persona voluntaria, los principios básicos del voluntariado, los derechos de las personas voluntarias, las entidades de voluntariado y otros aspectos más administrativos relacionados con el voluntariado.

- La ya citada Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables. Esta ley contemplaba que sus disposiciones se aplicarían a las parejas estables cuando, al menos, uno de sus miembros tuviera la vecindad civil navarra, extremo que el TC declaró inconstitucional. Asimismo, considera «pareja estable» la unión libre y pública, en una relación de afectividad análoga a la conyugal, con independencia de su orientación sexual, de dos personas mayores de edad o menores emancipadas sin vínculo de parentesco por consanguinidad o adopción en línea recta o colateral hasta el segundo grado, siempre que ninguna de ellas esté unida por un vínculo matrimonial o forme pareja estable con otra persona. Y entendía que la unión era estable cuando los miembros de la pareja hubieran convivido maritalmente, como mínimo, un período ininterrumpido de un año, salvo que tuvieran descendencia común, en cuyo caso bastaba la mera convivencia, extremo que también declaró inconstitucional el TC; sin

embargo, este mantuvo que la pareja se considere estable cuando sus miembros hayan expresado su voluntad de constituir una pareja estable en documento público. Entre los aspectos que son objeto de la Ley Foral figuran la responsabilidad patrimonial, la adopción, el ejercicio de acciones y derechos, la guarda y el régimen de visitas de los hijos y el régimen sucesorio. Una parte de la doctrina científica llegó incluso a plantear alguna duda acerca de la constitucionalidad de esta Ley por una posible invasión de la competencia del Estado para regular las formas del matrimonio (Rubio Torrano y Bercovitz Rodríguez-Cano), postura que el Tribunal Constitucional finalmente desestimó.

En efecto, la ley foral fue recurrida al Tribunal Constitucional por 83 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, y la STC 93/2013, de 23 de abril, estimó parcialmente el recurso. El Tribunal Constitucional consideró que la Comunidad Foral tenía competencia para regular las uniones de hecho *more uxorio* y que no invadía la competencia del Estado sobre las formas de matrimonio.

En cambio, sí que el TC concluyó que parte de la Ley invadía la competencia estatal del art. 149.1.8 CE para resolver los conflictos de leyes civiles cuando se imponía la aplicación de la ley foral a las parejas estables en las que uno de sus miembros tuviera la vecindad civil navarra.

Asimismo, consideró inconstitucionales todos aquellos preceptos de Derecho imperativo que se imponían sobre la voluntad de ambos miembros de la pareja estable y convertían a esta en una unión reglada en lugar de en una unión libre, por vulnerar tales normas el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Así, el fallo de la sentencia anuló el inciso del art. 2.2, que exigía que los miembros de la pareja «hayan convivido, maritalmente, como mínimo, un período ininterrumpido de un año, salvo que tuvieran descendencia, en cuyo caso bastará la mera convivencia»; el inciso del art. 3 «y el transcurso del año de convivencia»; el art. 4.4; el inciso del art. 5.1 «respetando, en todo caso, los derechos mínimos contemplados en la presente Ley Foral, los cuales son irrenunciables hasta el momento en que son exigibles»; y los apartados 2, 3, 4 y 5 del art. 6; el art. 7; el art. 9; el art. 11; y el art. 12.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Como expone JIMENO ARANGUREN, Roldán, *El régimen económico matrimonial en el Derecho navarro (1839-2015). Hacia una revisión legislativa*, Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 48-49 y 74-78, «el Alto Tribunal consideró que se obligaba a constituirse como uniones estables a parejas que no habían manifestado querer hacerlo, lo que podía llevar a que algunas descubrieran tras su ruptura de forma voluntaria o la muerte de unos de los miembros que habían sido legalizadas como pareja estable con sus obligaciones y derechos, tales como el del miembro de la pareja superviviente al usufructo de todo el patrimonio del difunto mientras siguiera fiel a su memoria, aunque la voluntad del fallecido era otra». Y ha señalado que desde esta sentencia, a la que califica de demoledora, «buena parte de las parejas de hecho navarras se han casado por lo civil, tal y como hemos tenido ocasión de constatar a través de numerosos secretarios de ayuntamientos navarros».

- La Ley Foral 11/2002, de 6 de mayo, de los derechos del paciente a las voluntades anticipadas, a la información y a la documentación clínica. La Ley define el contenido y el alcance de los derechos a la información asistencial, a la intimidad, a la autonomía del paciente y a su voluntad expresada, en donde figuran el consentimiento informado y la declaración de voluntades anticipadas, así como la historia clínica y los derechos en relación con esta. Su exposición de motivos afirma que la Ley se dicta de conformidad con las competencias reconocidas a la Comunidad Foral de Navarra en materias de Derecho Civil Foral y de sanidad. Estas normas tienen una naturaleza civil en cuanto se antepongan a otros sujetos privados, como centros sanitarios particulares o personas físicas o jurídicas de carácter privado, pero en lo que se planteen como derechos o situaciones frente a la Administración sanitaria, son normas de Derecho administrativo. Se trata de un interesante caso de normas de doble naturaleza, según el destinatario ante el que se ejerzan los derechos subjetivos que establece.

- La Ley Foral 34/2002, de 10 de diciembre, de acogimiento familiar de las personas mayores. Esta ley foral define el concepto de acogimiento de las personas mayores en una familia, las modalidades temporales del acogimiento, el pacto de acogimiento (que es un contrato civil especial sometido a la tutela de la Administración foral, presidido por el principio de libertad contractual) y su constitución en escritura pública con los derechos y obligaciones de cada parte, el acogimiento como servicio social, los requisitos personales de los acogedores y acogidos y su selección, y las causas de la extinción del acogimiento familiar y sus efectos. Su aplicación ha sido muy escasa.

- La Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y la adolescencia. Esta es una de las pocas Leyes forales en que se mencionan expresamente los preceptos de la Ley que tienen una naturaleza civil y que se dictan al amparo del art. 48 de la LORAFNA (se hace en la disposición final primera). También se hace mención a la Ley 2 de la Compilación, para suplir las previsiones de esta Ley Foral. Figuran como preceptos civiles los relativos a los conflictos en la aplicación de la Ley Foral, que se resuelven conforme al Código Civil; el concepto y los requisitos de las entidades colaboradoras, así como sus derechos y obligaciones; las situaciones de desprotección del menor, especialmente la de desamparo y su contenido y efectos; el cese de las medidas de protección; la guarda del menor y su tutela administrativa y ordinaria; el acogimiento del menor y sus modalidades y efectos; los principios generales sobre la adopción nacional, los requisitos para la adopción y los criterios para la valoración de la idoneidad en la adopción nacional e internacional y la propuesta de adopción nacional.

- La Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra, en el que aparecen distintas normas de Derecho civil relacionadas con los bienes

patrimoniales de la Comunidad Foral de Navarra. Esta Ley Foral establece el régimen jurídico de los bienes y derechos que, por cualquier título, integran el Patrimonio de la Comunidad Foral de Navarra. No integran este patrimonio el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de la Hacienda Tributaria de Navarra ni, en el caso de las entidades públicas empresariales, los recursos que constituyen su tesorería. Los bienes y derechos del Patrimonio de la Comunidad Foral de Navarra se rigen por esta Ley Foral y sus disposiciones reglamentarias, por las demás normas del Derecho Administrativo Foral que resulten de aplicación según la clase de bienes y, en su defecto, por las normas del Derecho Privado Foral de Navarra.

Los arts. 15 y 16 de la Ley Foral fueron recurridos por el Gobierno de España por entender que vulneran competencias del Estado en materia de Derecho civil y mercantil. Diez años después, todavía sigue pendiente de sentencia el recurso de inconstitucionalidad. El art. 15 declara que pertenecen a la Comunidad Foral de Navarra, por ministerio de esta Ley Foral, los inmuebles situados en su territorio que carezcan de dueño, algo que entronca con las Leyes 304.7 y 307 del Fuero Nuevo. El art. 16 declara que pertenecen a la Comunidad Foral de Navarra, por ministerio de esta Ley Foral, los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras sitas en Navarra, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos que se encuentren abandonados; a estos efectos, se presume que están abandonados cuando respecto de los mismos no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio de su derecho de propiedad en el plazo de veinte años.

- La Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres. Esta ley tiene por objeto regular el régimen de la guarda y custodia de los hijos menores en el supuesto de ruptura de la convivencia de sus padres.

Esta ley foral nació como efecto político de la poco antes aprobada por las Cortes de Aragón Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de la convivencia de los padres. El grupo parlamentario de Izquierda Unida de Navarra presentó en el Parlamento de Navarra una proposición de ley foral que pretendía trasladar al Derecho civil navarro la reciente legislación aragonesa, que se consideraba por determinados sectores sociales como el paradigma de la custodia compartida de los hijos por sus padres (en pie de igualdad el uno con el otro en cuanto a derechos y deberes), en contraposición al modelo recogido en el Código Civil, proclive a la custodia individual. Finalmente, el Parlamento de Navarra acordó un texto legal mucho más breve y

simplificado que el texto propuesto, limitado a la corrección de algunos efectos del art. 92 CC, como el carácter excepcional de la custodia compartida en caso de desacuerdo entre los padres o el alcance vinculante del informe favorable del Ministerio Fiscal, previo a que el juez acuerde esta modalidad de custodia compartida<sup>25</sup>. De este modo, la Ley Foral 3/2011 se centra en la guarda y custodia de los hijos menores de edad y también de los hijos incapacitados (arts. 3.1 y 3.4) en los casos de ruptura de la convivencia de los padres, sin extenderse a otros aspectos que han tratado otras leyes civiles regionales, como la catalana, la valenciana o la aragonesa. No aborda, por tanto, qué hacer con el uso de la vivienda familiar o el ajuar familiar, ni con los alimentos de los hijos, las visitas o la pensión del otro cónyuge. Todos estos aspectos, tan importantes en la ruptura de la convivencia, quedan sometidos al Código Civil. No obstante, la Ley Foral anunciaba la presentación por el Gobierno de Navarra, en el plazo de un año, de un proyecto de Ley Foral de modificación del Fuero Nuevo en materia de Derecho de Familia, previo informe del Consejo Asesor de Derecho Civil Foral (disposición final primera), con lo que se concebía este aspecto de la custodia como una parte de un conjunto –el Derecho de Familia– necesitado de una revisión global y profunda. Sin embargo, tras varios años, el proyecto de Ley Foral no se llegó a remitir al Parlamento de Navarra.

La Ley establece, como principios más destacables del nuevo régimen de custodia, los siguientes: a) La superioridad del interés del menor de edad o del incapacitado por encima de los intereses de los padres; b) la igualdad de los progenitores; c) la preferencia de los acuerdos entre los progenitores a las medidas que contempla el art. 3 de la Ley, puesto que estas son aplicables «en defecto del pacto de relaciones familiares», como reza la rúbrica del Capítulo III; d) la intervención judicial determinante de la modalidad de custodia a establecer –compartida o individual– en cada caso concreto a la vista de las circunstancias concurrentes y solo en defecto de acuerdo entre los progenitores y tras fallar la mediación familiar; e) la igualdad entre los dos modelos de custodia, sin que ninguno de ellos se presente por el legislador como preferente o excepcional respecto al otro; f) la mediación familiar voluntaria; y g) la intervención del Ministerio Fiscal en el proceso judicial, informativa pero no vinculante para el juez.

- También existen varias normas de Derecho civil que tratan la responsabilidad extracontractual por animales en tres leyes forales. El art 5 de la Ley

---

<sup>25</sup> Así lo establece expresamente la exposición de motivos de la Ley Foral: «La regulación actual contenida en el Código Civil, aunque contempla la custodia compartida, se convierte en la práctica en excepcional en los supuestos en los que no medie acuerdo entre las partes, condicionándose al informe favorable del Ministerio Fiscal».

2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, declara los animales silvestres como patrimonio común, por lo que no son susceptibles de apropiación física, salvo con autorización administrativa. El art. 5 de la Ley Foral 7/1994, de 31 de mayo, declara al poseedor de un animal, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del propietario, responsable de los daños, los perjuicios y las molestias que ocasione a las personas, las cosas, las vías y los espacios públicos y al medio natural en general, de acuerdo con la ley aplicable en su caso (en clara referencia al Código Civil). El poseedor es responsable de adoptar las medidas necesarias para impedir que los animales ensucien las vías y los espacios públicos. El art. 14 de esta última Ley Foral establece reglas sobre la donación de animales abandonados por centros de recogida de animales. Finalmente, la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de caza y pesca, hace remisiones a la legislación civil a la hora de contemplar los daños que se causen a la fauna cinegética y pesquera (art. 85), y remite los daños causados por la fauna cinegética en accidentes de carretera a la normativa básica sobre seguridad vial y en los demás casos a la legislación civil, con alguna excepción singular (art. 86). De este modo, la vigente redacción de la Ley Foral de caza ya no «administrativiza» los daños causados por la fauna cinegética o pesquera, especialmente los causados en accidente motivado por atropello de especies cinegéticas (art. 86)<sup>26</sup>, que se desarrollaba en el art. 79

---

<sup>26</sup> La redacción original del art. 86.2 era la siguiente: «El resto de daños causados por la fauna cinegética o pesquera se indemnizarán por quienes resulten responsables *conforme a la legislación civil*». Sin embargo, la Ley Foral 12/2011, de 1 de abril, modificó el precepto para llevar a cabo la «administrativización» de la determinación de la responsabilidad civil por los daños causados por la fauna susceptible de caza o pesca.

El art. 86 de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, en su redacción original, fue objeto de interpretación por la STSJN 18/2009, de 18 de noviembre. Esta sentencia relata los antecedentes legislativos y jurisprudenciales sobre la responsabilidad por daños materiales causados a vehículos de motor con motivo del atropello de especies cinegéticas o de la fauna silvestre. Declara el artículo citado como ley especial, prevalente sobre la regla general de la responsabilidad extracontractual de la Ley 488.2 del Fuero Nuevo. Conforme al entonces art. 86, el titular del aprovechamiento cinegético o, en su caso, del terreno acotado era responsable civilmente en los casos en los que el accidente fuera consecuencia del atropello de un animal si a) se acreditaba la procedencia del animal del coto y b) quien demandaba acredita la negligencia de quien explotaba, negligencia vinculada bien a la gestión del terreno acotado, bien a la acción de cazar. Se optaba así por un sistema de responsabilidad subjetiva basado en la culpa o negligencia, que sustituía al anterior sistema de responsabilidad objetiva, pero mantenía el principio de la inversión de la carga de la prueba, por aplicación del principio de facilidad probatoria y por el tradicional criterio de que, quien se beneficiaba de una determinada actividad que podía suponer un riesgo para terceros, debía asumir las consecuencias perjudiciales que para los terceros podía originarse como consecuencia de dicha actividad.

Sin embargo, la disposición adicional 27.2 de la Ley Foral 1/2016, de 29 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra, ha vuelto a alterar el panorama en el caso de daños causados por la fauna cinegética. Desde el 1 de marzo de 2016, los daños causados por esta fauna en accidentes de carretera se han

del Reglamento de la Ley Foral de caza y pesca, aprobado por el Decreto Foral 48/2007, de 11 de junio<sup>27</sup>.

- Asimismo, pueden encontrarse, esparcidas, normas de Derecho Civil Foral en las disposiciones relacionadas con la política agraria de la Comunidad Foral, como, por ejemplo, en el Decreto Foral Legislativo 150/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral del Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra, cuyo art. 12 regula las sociedades civiles agrarias; o en la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de infraestructuras agrícolas, en el que se regulan las sociedades agrarias y determinados aspectos notariales y registrales. Y no faltan efectos civiles de los actos urbanísticos (la reparcelación) y aspectos registrales relacionados con ellos en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En esta Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aparecen regulados el derecho de superficie (arts. 236 a 238) y los derechos legales de tanteo y retracto vinculados a suelos destinados a la construcción de viviendas de protección pública o a otros usos de interés social (arts. 239 a 243, este último remite a la legislación civil de Navarra en lo no previsto en la LFOTU). Se trata de derechos de naturaleza administrativa, y no tanto de derechos civiles, insertos en las materias de medio ambiente (como dejaron sentado las SSTC 170/1989, de 19 de octubre, 102/1995, de 26 de junio, y 156/71995, de 26 de octubre) o urbanismo y vivienda (STC 207/1999, de 11 de noviembre), en las que tiene competencia la Comunidad Foral de Navarra<sup>28</sup>.

---

de indemnizar conforme a la normativa básica sobre seguridad civil, y el resto de daños se indemnizan por quienes resulten responsables conforme a la legislación civil, excepto los daños producidos por la fauna que habite en el interior de zonas vedadas a la caza por razones de seguridad y que cuenten con zonas adyacentes valladas en toda su longitud, en los que el responsable es el propietario, titular o concesionario de tales zonas.

<sup>27</sup> Como recogen las SSTSJN de 6 de mayo de 1996 y 13/2004, de 24 de mayo, el derecho a la caza, regido por Leyes especiales, aparece configurado como «un derecho de los particulares sujeto a intervención administrativa, atribuyendo a la Administración, con la reglamentación de aquella actividad y el establecimiento de las condiciones para su ejercicio, la concesión de los oportunos permisos y su consiguiente distribución entre los cazadores interesados, de suerte que sólo los concesionarios, y merced a la autorización administrativa obtenido, pueden disfrutar de la caza en los espacios reservados o acotados».

<sup>28</sup> La STC 28/2012, de 1 de marzo, recoge de nuevo la doctrina constitucional sobre el derecho de adquisición preferente o de retracto: Es este un derecho cuya regulación corresponde a la competencia exclusiva del Estado en cuanto es parte integrante de la legislación civil, a salvo las peculiaridades propias de los Derechos forales o especiales, «aunque ello no excluye que pueda constituirse en favor de las Administraciones públicas para servir finalidades públicas con adecuado respaldo constitucional, siendo en tal caso regulados por la correspondiente legislación administrativa, e insertándose en las competencias de titularidad autonómica cuando las Comunidades Autónomas hayan asumido en sus Estatutos competencias normativas sobre la materia en que dichos derechos reales se incardinan».

Pero, incluso aunque se tocara la legislación civil, Navarra podría regularlos por ser competente en la materia de Derecho civil foral. Lo mismo puede decirse del derecho de tanteo y retracto de la Administración de la Comunidad Foral sobre las viviendas de protección oficial que contemplan los arts. 49 a 51 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda.

- Merece una mención la Ley Foral 8/2012, de 4 de mayo, de medidas tributarias relativas a la protección de deudores hipotecarios sin recursos. Es, ciertamente, una norma fiscal, pero conectada directamente con el Derecho Civil. Tras aprobarse por el Estado el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, con el fin de flexibilizar los procedimientos de ejecución hipotecaria y de atenuar el problema de los desahucios para las personas en riesgo de exclusión social, el Gobierno de Navarra consideró necesario adaptar a la Comunidad Foral de Navarra dichas medidas fiscales estatales. Para ello, modificó la normativa del IRPF disponiendo la exención del incremento de patrimonio, pero no la posible disminución, que se ponga de manifiesto en la dación en pago de la vivienda que realicen los deudores hipotecarios sin recursos, dación que implica una transmisión de la vivienda a la entidad financiera. Otra medida consiste en eximir de la cuota de documentos notariales de la modalidad de actos jurídicos documentados las escrituras públicas de formalización de las novaciones contractuales de préstamos y créditos hipotecarios que se produzcan al amparo del Real Decreto-Ley. Destaca el hecho de que la Comunidad Foral haya regulado los aspectos fiscales de la dación en pago de la vivienda y, sin embargo, no lo haya hecho en los aspectos civiles cuando nada parece impedir el ejercicio de la competencia referida al Derecho Civil Foral.

La aprobación de Leyes Forales de marcada naturaleza civil al margen de la Compilación de Derecho Civil Foral e incluso, en ocasiones, sin invocar la competencia de Navarra en la materia de Derecho Civil, ha sido objeto de críticas doctrinales por el procedimiento seguido en algunas de ellas para su elaboración y por su desubicación fuera de la Compilación.

En cuanto a la primera crítica, se han planteado dudas acerca del procedimiento seguido, ya que, conforme al art. 48.2 de la LORAFNA, la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil navarro debe llevarse a cabo mediante una ley foral, y por aplicación del art. 20.2 de la misma Ley Orgánica,

---

En este caso, el TC declara nula un precepto legal de una ley de la Comunidad Autónoma de Canarias que regula un derecho de adquisición preferente en beneficio de una persona física o jurídica de carácter privado, por ser la regulación controvertida enteramente civil sin que exista ningún elemento o parte en la relación jurídica que pudiera confundir su regulación con Derecho administrativo, y por carecer la Comunidad Autónoma de competencia en materia de Derecho civil foral o especial.

la norma mediante la que se ejerza esta competencia en materia de Derecho civil debe ser una ley foral aprobada por mayoría absoluta en la votación final sobre el conjunto del proyecto, requisito que, según ARCOS VIEIRA, la Ley Foral 34/2002, de 10 de diciembre, de acogimiento familiar de personas mayores, no cumplió.

Desde un punto de vista técnico, es innegable que la mejor sede de la mayor parte de estas previsiones se encontraría en los Libros de la Compilación, y ello debería ser una tarea a realizar por el legislador en el futuro (Egusquiza Balmaseda). Pero desde un punto de vista práctico, la aprobación de estas Leyes Forales puntuales ha permitido introducir en importantes sectores de la vida social, y con cierta rapidez, principios e ideas que hubiera sido imposible mantener en el seno de la Compilación e incorporarlos con la debida celeridad. En esto, lo ocurrido con la Compilación no ha sido diferente de lo sucedido con el Código Civil por efecto de leyes civiles sectoriales. En cualquier caso, todo ello no obsta para que se postule aquí el máximo respeto a la Compilación y a su integridad y se sugiera el pronto «amejoramiento» de este cuando sea posible y en todo lo que sea necesario.

## **IX. UNA MENCIÓN AL CONSEJO ASESOR DE DERECHO CIVIL FORAL**

La importancia y el significado que para Navarra tiene su Derecho Civil Foral llevó al Gobierno de Navarra, como institución garante de la conservación y desarrollo del régimen foral en todos sus órdenes, a crear en 2006 un órgano encargado de asesorarle en esta materia y de realizar una profunda y rigurosa reflexión sobre el vigor del Derecho civil foral y sus perspectivas futuras ante un escenario de cada vez mayor integración europea.

Este órgano es el Consejo Asesor de Derecho Civil Foral de Navarra, creado y regulado por el Decreto Foral 9/2006, de 6 de febrero, y adscrito al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, a través de la Dirección General de Presidencia. Se define como un órgano colegiado, consultivo y asesor, 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.

Son funciones suyas: a) Informar los proyectos normativos que incidan en el ámbito del Derecho Civil Foral, informes que son preceptivos para el Gobierno de Navarra, mas no así para el Parlamento de Navarra, y en ningún caso son vinculantes. b) Elevar propuestas al Gobierno de Navarra para la elaboración de

proyectos normativos sobre Derecho Civil Foral. c) Proponer actuaciones para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral, así como fomentar, coordinar e impulsar proyectos de investigación sobre la actualización, modificación y desarrollo del mismo. d) Promover iniciativas de divulgación del Derecho Civil Foral y estimular la participación de los ciudadanos y de las instituciones en la conformación de aquél. e) Elaborar y difundir estudios sobre el Derecho Civil Foral. f) Analizar la evolución del Derecho Civil Foral, a la vista de la doctrina jurisprudencial emergente en la materia. g) Promover la colaboración con entidades de ámbito nacional o internacional con funciones análogas.

Estas funciones no son tasadas, ya que el Decreto Foral permite al Consejo realizar cualesquiera otras funciones que le sean encomendadas por el Parlamento de Navarra o por reglamento o acuerdo del Gobierno de Navarra.

Componen el Consejo el Consejero de Presidencia, que es su Presidente; los Directores Generales de Presidencia y de Justicia, siendo el primero su vicepresidente; el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, que actúa como Secretario; seis vocales designados por el Presidente del Consejo de entre juristas de reconocido prestigio en ámbitos relacionados con el Derecho Civil Foral de Navarra; y diez vocales nombrados por el Presidente del Consejo, que representan a la Universidad Pública de Navarra, la Universidad de Navarra, la Administración de Justicia en Navarra, los Colegios de Abogados de Navarra, el Consejo de Navarra, el Colegio de Notarios de Navarra, el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Navarra, y el Servicio de Asesoría Jurídica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Por tanto, son cinco los representantes de la Administración Foral y quince los restantes.

Cuando lo considera oportuno, el Presidente del Consejo puede constituir grupos de trabajo para el estudio de temas concretos, a los que, además de los vocales del Consejo que correspondan, puede invitar a participar a expertos en ámbitos relacionados con el Derecho Civil Foral de Navarra.

En todo caso, como se ha apuntado, la existencia de este Consejo Asesor en sede del Gobierno de Navarra no merma la iniciativa de los parlamentarios forales y de los grupos parlamentarios para presentar las proposiciones de ley foral que consideren oportuno para la conservación, desarrollo y actualización del Derecho civil foral de Navarra.

## **X. BIBLIOGRAFÍA**

Se cita únicamente aquella que se entiende que guarda una relación más directa con el Derecho Civil Foral de Navarra desde su perspectiva competencial o histórica.

- ALLI ARANGUREN, J. C., Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos (identidad, hechos diferenciales y asimetría), *Revista Jurídica de Navarra*, 25 (enero-junio 1998).
- ARECHEDERRA ARANZADI, L. I., Competencias de Navarra en materia de Derecho Civil, *la Ley*, núm. 4 (12 de noviembre de 1986).
- El Derecho civil foral de Navarra en la Constitución y en el Amejoramiento del Fuero, *Temas de Derecho Civil Foral de Navarra*, Madrid: Tecnos, 1991.
- DEL BURGO TAJADURA, J. I., *Introducción al estudio del Amejoramiento del Régimen del Fuero*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1987.
- DELGADO ECHEVERRÍA, J., Doctrina reciente del Tribunal Constitucional sobre la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho Civil, *Iuris: Quaderns de Política Jurídica*, 1 (1994).
- DELGADO ECHEVERRÍA, J., y DE PABLO CONTRERAS, P., El Derecho civil foral en el Amejoramiento, *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Madrid: Gobierno de Navarra; Editorial Civitas, 1992.
- DÍEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, volumen I, Editorial Tecnos, Madrid, 2005, 11ª edic. revisada.
- EGÚSQUIZA BALMASEDA, M. A., Integración en Europa y Derecho Civil de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 35 (enero-junio, 2003).
- Constitución, amejoramiento y Derecho civil navarro, *Derecho privado y Constitución*, 21 (2007), pp. 229-274.
- El Derecho Civil Foral de Navarra. En J. A. Razquin Lizarraga (dir.), *Nuevas Perspectivas y Retos en el XXV Aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2007.
- GALÁN LORDA, M., *El Derecho de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2009.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, Madrid: Civitas, 1974.
- JIMENO ARANGUREN, R., *El régimen económico matrimonial en el Derecho navarro (1839-2015). Hacia una revisión legislativa*, Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 2015.
- LACRUZ VERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil*, Tomo I, Parte General, Barcelona: Librería Bosch, 1974.
- LOS ARCOS VIEIRA, M. L., El acogimiento familiar. Análisis de la Ley Foral 34/2002, de 10 de diciembre, de Navarra, *Revista Jurídica de Navarra*, 36 (julio-diciembre de 2003).

- NAGORE YÁRNOZ, J., *Historia del Fuero Nuevo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1994.
- PÉREZ CALVO, A., y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Manual de Derecho Público de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2007, 3ª ed. rev.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero (Derechos históricos y régimen foral de Navarra)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.
- RUBIO TORRANO, E., *El Fuero Nuevo: pasado, presente y futuro*, *El Derecho navarro tras el Amejoramiento del Fuero*, Pamplona: EUNSA, 1985.
- Constitución y Derecho civil navarro, *Derecho Privado y Constitución*, 2 (1994).
  - Evolución y futuro del Derecho civil navarro, *Revista Jurídica de Navarra* 33-2 (2002).
  - (dir.), *Comentarios al Fuero Nuevo*, Cizur Menor: Gobierno de Navarra; Aranzadi, 2002.
- RUBIO TORRANO, E., y ARCOS VIEIRA, M. L. (eds.), *Fuero Nuevo y Legislación Civil de Navarra*, Parlamento de Navarra, Pamplona, 2014, 4ª ed.
- SALINAS QUIJADA, F., *La Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra*, Pamplona: Caja de Ahorros de Navarra, 1973.
- Elementos de Derecho Civil de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1979.
  - Derecho Civil de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1983. 2ª ed. rev.
- SANCHO REBULLIDA, F., *Las fuentes del Derecho navarro*, *El Derecho navarro tras el Amejoramiento del Fuero*, Pamplona: EUNSA, 1985.