

**VOTO PARTICULAR que formula el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, en relación con la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 315-2020.**

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo, al discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la Sentencia dictada, el presente Voto particular conforme a los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que resumidamente expongo a continuación.

1. *Vulneración de la competencia estatal de “ordenación de los registros e instrumentos públicos”.*

a) La Sentencia de la mayoría asume que, dentro de la competencia estatal para la “ordenación de los registros e instrumentos públicos” prevista en el art. 149.1.8 CE, se incluye, por lo que se refiere en concreto a los registros de carácter civil, no solo su regulación y organización y la determinación de los efectos de la inscripción registral, sino también la decisión sobre los actos y negocios jurídicos que pueden acceder a tales registros. Esto se hace en los arts. 2 de la Ley Hipotecaria y 7 y 8 de su reglamento a través de una enumeración concreta de actos y contratos inscribibles, complementada mediante una cláusula abierta, que incluye, entre otras, las figuras reguladas en las legislaciones civiles forales o especiales (FJ 6).

Partiendo del canon anterior, la Sentencia analiza las diversas leyes del Fuero Nuevo de Navarra impugnadas por vulnerar la mencionada competencia estatal. Salvo en el caso de la Ley 483, que la resolución considera inconstitucional y nula por adentrarse en la regulación de los efectos de la inscripción del pacto de reserva de dominio, en el resto (Ley 54, sobre reconocimiento del menor no emancipado; Ley 72, sobre derecho de uso de la vivienda familiar en caso de separación; Ley 471, en materia de pactos anticréticos; y Ley 544, sobre el censo vitalicio) aprecia que el legislador navarro no ha hecho sino reiterar las normas estatales que ya prevén la inscripción de tales actos, por lo que no se produce la invasión competencial denunciada en la demanda. Se apoya para ello en la doctrina constitucional sobre la *lex repetita*, con cita de la STC 51/2019, de 21 de abril, FJ 6).

b) Sin embargo, la correcta aplicación de la doctrina sobre la *lex repetita* habría debido conducir a la estimación de dichas impugnaciones, de modo particular en lo que se refiere a la Ley 544, a la que más adelante me referiré más detalladamente.

En primer lugar, debe partirse de que, según tal doctrina, “cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias

distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias.” (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, reiterada, entre otras, por la STC 51/2019, de 11 de abril, FJ 6). Mientras que en el segundo caso, en que la competencia normativa corresponde exclusivamente al Estado, la falta de habilitación autonómica debe conducir a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la norma que transcribe la norma estatal; en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto.

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

Disiento de esta valoración. Como ya sostuve con ocasión del enjuiciamiento del recurso de inconstitucionalidad núm. 2557-2017, interpuesto contra determinados preceptos del Código civil de Cataluña, resuelto mediante la STC 132/2019, de 13 de noviembre, a la que formulé un voto particular y me adherí, asimismo, al planteado por el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, en materia civil no hay competencias compartidas ente el Estado y las comunidades autónomas. El Estado tiene competencia exclusiva en materia de Derecho civil y, bajo ciertas condiciones, también tienen competencias las Comunidades Autónomas con derechos civiles, forales o especiales, pero no hay duda de que corresponden en exclusiva al Estado, en todo caso, las llamadas “reservas de segundo grado”, entre las que se encuentra la “ordenación de los registros e instrumentos públicos”.

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

En concreto, deberían haberse declarado inconstitucionales y nulos por tal motivo: (i) el último inciso del párrafo quinto de la Ley 72 (“el derecho de uso podrá ser inscrito o anotado preventivamente en el Registro de la Propiedad”), por disponer la inscripción en el Registro de la Propiedad del derecho de uso de la vivienda en caso de ruptura de la familia; (ii) el párrafo tercero de la Ley 471 (“Inscripción. Los pactos anticréticos serán inscribibles, según su objeto, en el Registro de la Propiedad...”), que hace lo mismo respecto de los pactos anticréticos; y, (iii) el párrafo cuatro (inciso “será inscribible en el Registro Civil”) de la Ley 54. No obstante, respecto de este último, la sentencia realiza una interpretación conforme del mencionado inciso que incorpora al fallo, lo que no hace en los anteriores, y aun cuando mostré mi discrepancia respecto de este último, finalmente no insistí en su inconstitucionalidad en la deliberación final.

c) Más clara, si cabe, sería la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 544, referida al censo vitalicio, pues llega a detallar las menciones que deben constar en la inscripción de este derecho. No es atendible el argumento de la Sentencia que sostiene que se trata de una figura singular del Derecho foral navarro, que justificaría, no solo la previsión de inscribirlo, sino la enumeración de los datos que deben constar en la inscripción.

El que se trate de una figura propia del Derecho navarro no hace necesario que este prevea su inscripción, pues, como se ha dicho, el acceso al Registro de la Propiedad deriva de la normativa estatal reguladora de los registros públicos. Menos aún puede adentrarse la norma autonómica en precisar las menciones de la inscripción, que serán, en virtud de la norma estatal, los que caracterizan al censo vitalicio como derecho real, aspecto en el que el legislador foral no debe intervenir. Los arts. 8 y 9 de la Ley Hipotecaria, relativos al contenido de las inscripciones registrales, así como el art. 18 del mismo texto legal, que dispone el régimen jurídico de la función calificadora del registrador de la propiedad, son los que deben regular el objeto y actuación de la práctica de aquéllos, sin que una norma autonómica pueda disponer cuál deba ser el contenido de la inscripción registral, pues el precepto de referencia (Ley 544) contraviene, a mi juicio, la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los registros públicos, cuya doctrina constitucional recoge el propio FJ 6 de la sentencia.

## *2. Afectación de las bases de las obligaciones contractuales.*

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

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

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

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

Sin embargo, como ha declarado la doctrina reiterada de este Tribunal, que glosa y así lo reconoce el FJ 3 de la Sentencia, la inclusión de aquel párrafo primero en la inicial regulación del Fuero Nuevo de Navarra no impide su enjuiciamiento constitucional y un eventual

pronunciamiento estimatorio de su inconstitucionalidad y nulidad, toda vez que se trata de una norma preconstitucional y, por “el hecho de que la Ley foral 21/2019 reproduzca algunas de sus previsiones no las convierte, por ese solo hecho, en adecuadas al orden competencial que deriva de la Constitución y la LORAFNA”.

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

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

Parece lógico que si la obligatoriedad del contrato y su cumplimiento exacto es una “base de las obligaciones contractuales”, su delimitación negativa, es decir, sus excepciones, también hayan de serlo. Así las cosas, una regulación como la aquí controvertida, que amplía notablemente los casos en los que el deudor se puede liberar pagando al cesionario del crédito oneroso lo que este satisfizo por el principal, intereses y gastos que le ocasionó la reclamación del crédito (Ley 511), afecta a la citada base. La Sentencia (FJ 9) entiende que la base contractual que debe servir de contraste es “la figura genérica de la cesión de créditos y no una de sus manifestaciones específicas, como es la prevista en el citado precepto del Código civil [en referencia al art. 1535] que aplica un tipo contractual general a una clase concreta de créditos, los litigiosos”. Y considera que la regulación foral se inspira en los mismos principios que la estatal, sin que “la restricción de la cesión a los créditos litigiosos a los que alude el art. 1535 del Código Civil deba ser considerada materialmente básica y, con ello, operar en todo caso como un límite insuperable”.

Sin embargo, la sentencia no repara en que lo específico del art. 1535 del Código Civil y en la Ley 511 del Fuero Nuevo no es tanto la “cesión de créditos”, cuanto más el derecho de retracto legal que se otorga al deudor en dicha cesión, esto es, la posibilidad de liberarse pagando menos de lo pactado. La alteración que introduce la Ley 511 se refiere específicamente al citado

retracto, para concederlo en cualquier caso de cesión de créditos y no solo en los litigiosos, supuesto para el que lo reserva el Código civil con un fin concreto que es reducir la conflictividad.

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

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

b) En segundo término, la tesis de la mayoría contraviene también el principio de autonomía de la voluntad, que es, según el criterio de aquella STC 132/2019, una base de las obligaciones contractuales (además, es una fuente del Derecho Foral de Navarra, de conformidad con lo que disponen las Leyes 7 y 8 del Fuero Nuevo). Pues bien, en la cesión de créditos operan, en realidad, dos vínculos jurídicos que se crean a partir de la formalización de aquellas relaciones contractuales: De una parte, el que se origina entre el cedente y el cesionario, esto es entre el acreedor originario y un tercero al que aquél le cede el crédito; y, de otro lado, el que pasa a constituirse también entre el cesionario, en cuanto nuevo acreedor, y el deudor. Al permitir esta norma navarra que el deudor, en cualquier modalidad de crédito oneroso, pueda liberar su obligación abonando al cesionario lo que este pagó por el crédito cedido y no por la cuantía del principal del mismo, está vulnerando también el principio de autonomía de la voluntad, en la medida en que afecta de modo relevante a lo que, en su momento, pactaron cedente y cesionario; de modo general y por imperativo legal, el cesionario de un crédito adquirido a título oneroso (usualmente, por una cantidad inferior a su cuantía real) se verá compelido a liquidar aquel crédito y liberar al deudor de su obligación si éste se limita a abonar el importe del principal que pagó el cesionario más los intereses y gastos que se citan.

En definitiva, la Sentencia renuncia, incluso, a aplicar al enjuiciamiento de la Ley 511 del Fuero Nuevo el ya “minimalista” concepto de “bases de las obligaciones contractuales” que

postula la STC 132/2019, dando un paso más en la interpretación restrictiva de la competencia estatal para regular una materia trascendental para el tráfico jurídico.

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

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

Por eso, en la deliberación sostuve que los presupuestos de enjuiciamiento constitucional de esta norma guardaban similitud con la que, en su momento, fue analizada y resuelta por la STC 13/2019, de 31 de enero. La disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, declarada entonces inconstitucional y nula por este Tribunal, disponía, bien es cierto que de modo exclusivo para créditos hipotecarios constituidos en garantía de pago para adquisición de viviendas, pero establecía, a continuación, en su segundo inciso, que “[s]i la cesión [del crédito] es a título oneroso, el deudor queda liberado de la deuda abonando al cesionario el precio que este ha pagado más los intereses legales y los gastos que le ha causado la reclamación de la deuda”. El texto de esta norma era exactamente igual al de la Ley 511 navarra. Pues bien, en aquella sentencia se indicaba que el precepto catalán contravenía las competencias exclusivas del Estado contenidas en el art. 149.1 apartado 6 y 8 CE.

Por ello, entiendo que la Ley 511 es inconstitucional y nula por contravenir las competencias exclusivas reconocidas al Estado por el art. 149.1, apartados 6 y 8 CE.

Por todo ello, emito mi voto particular discrepante.

En Madrid, a dieciséis de septiembre de dos mil veintiuno.