

NACIONALIDAD, VECINDAD CIVIL Y  
VECINDAD ADMINISTRATIVA:  
CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL

Por José Carlos FERNÁNDEZ ROZAS \*

§ 1. *Planteamiento.*

1. Con veinte días de diferencia, dos Circulares de la Dirección General de los Registros y del Notariado han sacado a la luz un tema polémico que la Constitución de 1978 parecía haber dejado definitivamente zanjado: el de la condición política de los habitantes de las Comunidades Autónomas. De la inoportunidad de esta iniciativa, aunque irreprochable desde el punto de vista legal, habla por sí solo el desmesurado tratamiento otorgado por la prensa que, desconociendo el alcance de aquélla, desvirtuó su contenido y propició un lamentable enfrentamiento entre sectores nacionalistas y centralistas. Resulta sorprendente que una simple mención de identidad a efectos registrales, sin ninguna otra pretensión, suscitase tantas pasiones y llegase, incluso, a incidir al Gobierno a precisar su contenido. El punto de partida de toda esta polémica distorsionante del sentir constitucional lo encontramos en la Circular de la D.G.R.N. de 6 de noviembre de 1980 que sentó lo siguiente:

“El artículo 12 del Reglamento del Registro Civil fija las menciones de identidad de la persona que, de ser posible, han de consignarse a los efectos del Registro Civil y, entre aquéllas indica la nacionalidad, con lo que, indudablemente se refería, dada la fecha de su publicación, a la nacionalidad española o extranjera de los interesados.

Una vez promulgada la Constitución española (cfr. su art. 2.º), la expresión 'nacionalidad' puede tener otro significado, pues com-

\* Profesor Adjunto de Derecho Internacional privado de la Universidad de Oviedo.

prende también la especial condición política del español que pertenezca a determinada región o nacionalidad, que se haya constituido como Comunidad Autónoma. Y como esta condición personal es un elemento importante de identificación, no hay razón para negar su acceso al Registro Civil, cuya ordenación corresponde a la exclusiva competencia del Estado (art. 149, 1, 8.<sup>a</sup>, de la Constitución).

Atendiendo a estas razones, esta Dirección General, en interpretación del artículo 12 del Reglamento del Registro Civil, ha acordado declarar que, tanto en las comparecencias ante el Registro Civil como en los propios asientos de éste, cuando haya de consignarse la nacionalidad española de una persona, podrá también hacerse constar, si así se ha declarado por los interesados, su nacionalidad o regionalidad autonómica, es decir, su pertenencia a determinada nacionalidad o región, de las que integran la Nación española y que tengan Estatuto de Autonomía aprobado”<sup>1</sup>

Si se examina de forma aséptica el objetivo perseguido por esta Circular y el contexto en el que se sitúa, pocas objeciones pueden hacerse: el artículo 12 del Reglamento del Registro Civil, tras la nueva redacción dada por el Decreto de 22 mayo 1969<sup>2</sup>, no hace una enumeración cerrada de las menciones de identidad, sino que se limita a citar algunas de ellas que “a ser posible” deben consignarse; por tanto, el añadir una nueva no contradice el espíritu del precepto, pese a no estar previsto en las reglas del artículo 137 del citado Reglamento. Además, no debe olvidarse que el texto transcrito requiere una declaración expresa del interesado, con lo que es extremadamente respetuosa con la autonomía de la voluntad del individuo en esta materia. No obstante, sentado esto, cabe preguntarse por la utilidad de incluir la condición política de los habitantes de las Comunidades Autónomas en el Registro civil. En primer lugar, porque dicha condición se mueve en la órbita jurídico-administrativa y sus efectos jurídicos son más que dudosos. En segundo lugar, porque en la interpretación realizada por la D.G.R.N. se va mucho más lejos de lo dispuesto no sólo en la Constitución, sino en los propios Estatutos de Autonomía, al introducir dos conceptos, el de “regionalidad” y el de “nacionalidad

<sup>1</sup> B.O.E., 12-XI-80.

<sup>2</sup> B.O.E., 17-VI-69. Vid. F. LUCES GIL, *La reforma del Reglamento del Registro civil (Comentarios al Decreto de 22 de mayo de 1969)*, Madrid, Publ. Ministerio de Justicia, 1970; J. PERÉ RALUY, *Derecho del Registro Civil*, t. I, Madrid, Aguilar, 1962, pág. 90.

de la nacionalidad autonómica” que son, cuanto menos, polémicos dentro del Ordenamiento civil. Resulta paradójico que pocos meses más tarde de los duros debates que precedieron a la redacción de los artículos 2.º<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A partir del Anteproyecto de Constitución ya figuró el término “nacionalidades”. Dentro de las enmiendas al Anteproyecto destacan, en la materia que nos interesa las siguientes: Núm. 14, Primer firmante: Alberto JARABO PAYÁ (A.P.), sobre la base de que el Diccionario de la Academia Española entiende por tal la “condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación” (*Constitución española, Trabajos parlamentarios*, vol. I, pág. 135); Núm. 37, Primer firmante: Hipólito GÓMEZ DE LAS ROCES (Grupo Parlamentario Mixto), alude al carácter equívoco del concepto de nacionalidad (*Ibid.*, pág. 153); Núm. 585, Primer firmante: Antonio ROSÓN PÉREZ (U.C.D.), trata de eludir el empleo de la palabra “nacionalidad” porque en su acepción natural se refiere al vínculo que liga a la persona con la nación a que pertenece o al vínculo de ciudadanía que se crea entre el Estado y los ciudadanos (*Ibid.*, pág. 358); Núm. 736, Primer firmante: José Miguel ORTÍ BORDÁS (U.C.D.), considera incaptable el término (*Ibid.*, pág. 451). No obstante, dicho término se reiterará en el Informe de la Ponencia (*B.O.C.*, núm. 82, 17 abril 1978, p. 1522). Ya en el seno de la Comisión destaca la intervención de A. CARRO MARTÍNEZ: “Si vamos al diccionario de la Real Academia Española, nos encontramos con que nación es el conjunto de habitantes de un país regidos por un mismo gobierno, y nacionalidades es el carácter peculiar de los pueblos de una misma nación. Por consiguiente, gramaticalmente resulta que son dos conceptos o ideas idénticas. Y si estamos utilizando dos palabras que significan exactamente lo mismo, es difícil extraer interpretaciones diversas de conceptos idénticos” (*D.S.C.D., Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, núm. 66, 12 mayo 1978, pág. 2278), y de G. FERNÁNDEZ DE LA MORA: “Nacionalidad puede ser sinónimo de condición de nacional, lo cual sería incoherente dentro del párrafo, en el sentido que uno tiene la nacionalidad española. Podría ser sinónimo de región, en cuyo caso verdaderamente sobra, porque se habla de regiones y nacionalidades, o podría ser, finalmente, sinónimo de nación, como parece que es el criterio de alguno de los legisladores y que como interpretación muy auténtica nos ha dicho esta mañana el Sr. ROCA” (el diputado catalán había identificado totalmente las expresiones nacionales y nación) (*Ibid.*, pág. 2289). El término persistió, sin embargo tanto en el Dictamen de la Comisión como en el Proyecto elaborado por el Congreso. Dentro de las enmiendas al mismo cabe señalar la Núm. 169 del senador Marcial GAMBOA SÁNCHEZ-BARCÁLZTEGUI (Grupo Mixto), según la cual “El término ‘nacionalidad’ carece de contenido sustantivo propio. Su significado estricto es el de cualidad de pertenencia o vínculo de unión de cada individuo con una determinada nación. Considerarlo en otro sentido encubriría el concepto bien distinto de nación...” (*Trabajos Parlamentarios*, vol. III, pág. 2727). Posteriormente, destacaría la intervención de C. OLLERO GÓMEZ en el seno de la Comisión del Senado al insistir éste en que “la palabra ‘nacionalidades’, en el sentido que se le atribuye en este artículo, presenta grave ambigüedad al poder confundirse con la significación normal de dicha voz, tal como es usada en el artículo 11 y, por supuesto, en el Derecho español y de la mayoría de los países, en los tratados internacionales y en el lenguaje ordinario” (*D.S.S., Comisión de Constitución*, núm. 40, 19 agosto 1978, pág. 1627). Por último, el senador GAMBOA SÁNCHEZ-BARCÁLZTEGUI

y 11<sup>4</sup> de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía vasco y catalán y que parecían haber dejado resuelto el tema, la D.G.R.N. abundase de nuevo en lo más conflictivo del tema y de forma gratuita. No puede

persistiría en el Pleno aludiendo al carácter ambiguo del término: “la nación existe, pero la nacionalidad es una cualidad que se tiene, que no existe en sí misma. Es el vínculo de unión de cada individuo con una determinada comunidad nacional organizada como Estado. Este no es el sentido...” del art. 2.º De aprobarse el término “nacionales” ¿qué va a ponerse en los pasaportes, en el epígrafe que dice nacionalidad? —se preguntaba inquieto el senador, que continuó con una serie de interrogantes demagógicos tales como ¿acaso vamos a tener en los pasaportes nacionalidad castellana, vasca, catalana o gallega— (*Ibid.*, núm. 58, pág. 2905).

<sup>4</sup> Los grupos nacionalistas del Congreso presentaron dos enmiendas al art. 11 del Anteproyecto a fin de añadir al lado de la expresión “nacionalidad” la de “ciudadanía”. De acuerdo con la justificación a la enmienda núm. 109 (Minoría Catalana): “La expresión ‘nacionalidad’, a partir del momento en que la presente Constitución se identifica también con los distintos pueblos que integran el Estado español, es lógico que se circunscriba o se identifique en la aceptación que propone el presente artículo, con el concepto de ciudadanía. Conviene, por tanto, decir ‘la nacionalidad o ciudadanía española’, con lo cual no se atenta ni se afecta para nada al concepto de nacionalidad española, pero en cambio se matiza y se califica mediante la expresión o ‘que tal concepto se utiliza referido a la ciudadanía dentro de todo el Estado español’” (*Trabajos parlamentarios*, vol. I, pág. 196). En la misma línea, en la enmienda núm. 596 el Grupo Parlamentario Vasco se trataba de “evitar confusiones terminológicas” (*Ibid.*, pág. 366). Ambas enmiendas no fueron aceptadas por el Informe de la Ponencia. Más tarde en su defensa ante la Comisión M. ROCA JUNYENT aludiría al art. 2.º de la Constitución para justificar la conveniencia de alguna expresión aclaratoria para no establecer confusión; no obstante fue contestado en sentido contrario por O. ALZAGA al afirmar éste el carácter equívoco de la noción de ciudadanía; el diputado comunista Sr. SOLÉ BARBERÁ coincidió con la enmienda del Sr. ROCA, si bien introdujo un elemento distorsionante en el debate: la “regionalidad”; M. FRAGA IRIBARNE, por su parte, se opuso radicalmente a la enmienda (*D.S.C.D., Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, núm. 68, 17 mayo 1978, págs. 2398 y sigs.). Una discusión similar se plantearía en el Pleno del Congreso (*Ibid.*, núm. 15, págs. 3913 y sigs.). Ya en el Senado destacan las siguientes enmiendas: Núm. 449, Primer firmante: Ll. M. XIRINACS I DAMIANS (Grupo Mixto): “La nacionalidad es un término anfibológico” (*Trabajos parlamentarios*, vol. III, pág. 2853); Núm. 773, Primer firmante: Entesa dels Catalans, en cuya justificación se afirmaba que “Al ser utilizado el término ‘nacionalidad’, en este artículo, como equivalente a ciudadanía española y, por tanto, en una acepción distinta a la que consta en el art. 2.º del proyecto constitucional, a fin de mejorar la claridad del texto se propone que se añada aquí el término “ciudadanía” (*Ibid.*, pág. 2950); Núm. 985, Primer firmante: Senadores Vascos, se justificaba la introducción de la expresión “ciudadanía”, para “evitar confusionismos terminológicos” (*Ibid.*, pág. 2950). En la Comisión (*D.S.S., Comisión de Constitución*, núm. 42, 23 agosto 1978, págs. 1761 y sigs.), se harían abundantes alusiones al tema que nos ocupa a cargo de los senadores MONREAL ZIA, MORÁN LÓPEZ y FERNÁNDEZ GALIANO.

extrañar que la reacción del Gobierno fuese contundente en dos planos distintos:

A) Obligando a la propia D.G.R.N. a realizar un repliegue total, veinte días después. Concretamente la Circular de 26 de noviembre 1980, matizaba el alcance de su afirmación anterior en el sentido siguiente:

“Prevista en la Constitución la existencia de Comunidades Autónomas y aprobados los Estatutos de algunas de ellas, ha surgido un nuevo dato para identificar a la persona como es la condición política de perteneciente a tales Comunidades, condición que depende de la vecindad administrativa, según los artículos 7 del Estatuto del País Vasco y 6 del Estatuto de Cataluña, vigentes en la actualidad.

Por lo expuesto, surge la posibilidad de hacer constar la pertenencia a una Comunidad Autónoma de las ya existentes, lo que en su caso será aplicable en las Comunidades Autónomas que en el futuro se constituyan.

Con independencia de lo anterior, la expresión “nacionalidad” designa en el Registro Civil, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, el carácter de español o de extranjero de la persona.

En consecuencia, completando y precisando lo declarado por la anterior Circular de 6 de noviembre, esta Dirección General ha acordado declarar:

1. En el Registro Civil, la mención “nacionalidad” hará referencia al carácter de español o extranjero del interesado.

2. En las actuaciones del Registro Civil constará, si el interesado lo pidiere, entre las menciones de identidad, su condición política autonómica derivada de su vecindad administrativa que, a este efecto, se hará constar en los libros y modelos oficiales”<sup>5</sup>.

B) Instando a las Cámaras a dictar, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 150, 3.º de la Constitución, y en razones de interés general, una Ley del Estado —la primera en su género— de armonización de las disposiciones de las Comunidades Autónomas que, entre otros criterios relativos al término “nación” y “nacional” precise que “La condición política de pertenencia a una Comunidad Autónoma dependerá exclusivamente de la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la misma, y su adquisición, conservación y pérdida se producirá con arreglo a lo establecido en la legislación general del Estado”.

<sup>5</sup> B.O.E., 28-XI-80.

Asimismo, se establece que el término "nacional" sólo podrá utilizarse "Cuando se aluda a los ciudadanos españoles" <sup>6</sup>.

2. Los problemas que suscitan las citadas Circulares y el Proyecto del Gobierno son susceptibles, lógicamente, de ser examinados desde perspectivas diversas, fundamentalmente desde la óptica del Derecho civil, del administrativo y, desde luego, desde el constitucional. Ahora bien, existen razones de peso para realizar una serie de consideraciones críticas desde el punto de vista del Derecho Internacional privado y ello por dos motivos principales:

A) Uno de carácter terminológico, que tiende a valorar la interpretación efectuada por el Gobierno de un concepto poco explicitado en el texto constitucional, el de nacionalidad, susceptible de hacer referencia a tres situaciones distintas: a) la más usual y de uso generalizado en la práctica que hace referencia a la vinculación entre el individuo y el Estado y que, en principio, se encuentra contenida en el artículo 11 de la Constitución; b) la expresión de una entidad territorial que ha elegido esta fórmula para acceder a la autonomía, de acuerdo con el artículo 2.º del mismo texto, y c) la especial condición política que tienen los habitantes de estas entidades.

B) Otro de mayor alcance, que si bien no está explicitado en los textos de forma directa, se deriva inequívocamente de los mismos: el de las relaciones entre vecindad civil y vecindad administrativa. Si la función del Registro civil es la de dejar constancia de los hechos y cualidades que afectan al estado civil de las personas, la inclusión en éste de la condición política en una Comunidad Autónoma parece que, en principio, no tendría sentido si no repercutiese en el sometimiento al Derecho común o al Derecho foral. El hecho de que por vía de los Estatutos de Autonomía se puedan involucrar ambos planos (concretamente en el caso del de Cataluña) obliga a precisar su contenido.

## § 2. *Nacionalidad y condición política de los habitantes de las Comunidades Autónomas.*

3. A lo largo del articulado de la Constitución no existe ninguna referencia respecto a la consideración de los habitantes de las Comunidades Autónomas. El contenido del artículo 2.º y los problemas derivados de la

<sup>6</sup> El texto del proyecto gubernamental en el momento en que se escriben estas líneas aún no ha sido publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Se ha utilizado la redacción que oficiosamente publicó la prensa y, en concreto, el diario *El País* el 18 marzo 1981.

precisión de su alcance determinó en buena medida que esta cuestión no se plantease de forma expresa a lo largo de los debates parlamentarios<sup>7</sup>. Dicha omisión está, a nuestro juicio, íntimamente relacionada con la sinonimia existente entre el término “nacionalidades” del precepto citado, referido a una determinada fórmula de Comunidad Autónoma<sup>8</sup> y la expresión “nacionalidad” concebida como el vínculo que une al individuo con el Estado, en este caso España. Ello en modo alguno significa que el tema no estuviese en el ánimo de los parlamentarios; la prueba la encontramos en el interés de ciertos grupos de introducir en el artículo 11 el término “ciudadanía” para referirse a esta última expresión; de este modo, la “ciudadanía” expresaría el *status* de nacional, operativo en el plano de las relaciones internacionales y común a todos los españoles y no impediría que el calificativo de “nacional” pudiese referirse al *status* de los habitantes de una Comunidad Autónoma que, en virtud del derecho a la autonomía, se constituyese en “nacionalidad”. En todo caso insistimos en que el problema expuesto nunca se manifestó de forma directa, centrándose los debates en la conveniencia o no de reflejar en el texto constitucional dos términos: el de “nacionalidades” del artículo 2.º y el de “nacionalidad” del artículo 11, con sentidos radicalmente opuestos<sup>9</sup>. Tan sólo

<sup>7</sup> Sobre el particular *Vid.* las referencias contenidas en las notas 3 y 4 y nuestros comentarios en la obra colectiva, *La Constitución española de 1978. Análisis jurídico político*, Madrid, Siglo XXI, 1981 (en prensa).

<sup>8</sup> Como pusiera de relieve G. TRUJILLO, “... la discusión sobre el tema debe plantearse tanto en el plano político como en el constitucional. Desde el primero de ellos, hay que ir más allá de las disquisiciones semánticas y considerar que la Nacionalidad, además de expresar la condición jurídica del nacional, esto es el vínculo jurídico que une a una persona, natural o jurídica con el Estado de que forma parte, designa también un pueblo que no está organizado en nación o que, habiendo poseído una organización, la ha perdido por accidentes históricos y aspira a conquistarla”. En otras palabras “nacionalidad” vendría a significar algo así como una nación incompleta con la voluntad política de alcanzar su plenitud” (*Cf.* “La regionalización del Estado”, en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, C.E.C., 1978, pág. 508). Sobre la materia *Vid.* J. FERRANDO BADÍA, “Nación y Nacionalidades”, *ibid.*, págs. 495-50 y P. L. MURILLO DE LA CUEVA, “Nazionalità e regioni nel processo costituente”, *Una Costituzione democratica per la Spagna* (G. de Vergottini, ed.), Milán, Franco Angeli, 1978, págs. 195-209; T. R. FERNÁNDEZ, ed., *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1977; A. RUBIALES TORREJÓ, “Las Comunidades Autónomas. Tipología y mapa territorial”, *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, págs. 165 y sigs.; E. ALVAREZ CONDE, *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, El Nacional, 1980.

<sup>9</sup> Ciertamente el Diccionario de la Real Academia Española no da una respuesta clara al problema tal y como, de forma interesada, ha sido afirmado por muchos parlamentarios; en concreto da dos sentidos a la nacionalidad: “Condición

una intervención haría referencia al tema que nos ocupa, y aludiría a la expresión “regionalidad” añadiendo aún más confusión al mismo<sup>10</sup>; pero tal iniciativa puede considerarse fuera de contexto, toda vez que no se refería a la dimensión jurídico-pública que propugnaban los partidarios de la introducción del término “ciudadanía”, sino a la vecindad civil, necesaria para acogerse a una determinada legislación foral de las existentes en el territorio español.

4. Puede afirmarse, pues, que la Constitución ha establecido claramente, a pesar de lo que de una lectura superficial de su artículo 2.º pudiera desprenderse, los siguientes extremos:

A) La expresión “nacionalidad” es un concepto jurídico unitario que, apoyándose en la unidad de la nación española, se proyecta tanto en el orden interno, como en el internacional, con independencia del hecho político de la configuración territorial del Estado en lo que se ha venido en llamar “Estado de las Autonomías”<sup>11</sup>. Dicho concepto unitario vuelve a reiterarse no sólo, por vía indirecta, en los artículos 9, 2.º y 14, sino, de forma expresa, en el artículo 139, 1.º cuando se establece que “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”, y en el artículo 149, 1.º, 1.ª y 2.ª al afirmar que el Estado tiene competencia exclusiva en “la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” y en materia de “nacionalidad”. Consecuentemente, la regulación de esta última corresponde a la “Legislación del Estado”.

B) La condición de los habitantes de las Comunidades Autónomas es una materia propia de los Estatutos de Autonomía. Resulta curioso que el Título VIII de la Constitución y, más concretamente, dentro del contenido mínimo que han de reflejar los Estatutos de acuerdo con el artículo 147 se guarde silencio sobre el tema. Si, conforme a este precepto, ha de delimitarse tanto el ámbito territorial como el contenido de las competencias atribuidas, no deja de ser sorprendente la omisión del ámbito personal. De ahí que deban tenerse en cuenta:

a) Que el texto constitucional concede, *prima facie*, un amplio margen a las Comisiones Autónomas en esta materia, lo cual es susceptible

y carácter peculiar los pueblos e individuos de una nación. 2. Estado propio de la persona nacida o naturalizada en una nación”.

<sup>10</sup> D.S.C.D., Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, núm. 68, 17 mayo 1978, pág. 2398.

<sup>11</sup> J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *Lecciones de Derecho Internacional privado. Derecho de la Nacionalidad. Derecho de Extranjería*, Oviedo, Serv. Publ. Universidad, 1979, pág. 7.



de originar conflictos ante la concurrencia de criterios que dichos entes pueden adoptar; a partir del mismo pueden producirse por vía estatutaria situaciones negativas —individuos que carecen de condición política autonómica— y positivas —posibilidad de que un individuo tenga dos o más condiciones políticas. Debe recordarse, sin embargo, que la propia Constitución contiene ciertos límites: por ejemplo, en virtud de los artículos 13, 2.º y 23, los no nacionales no pueden tener la condición política de habitantes de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, insistimos en que a partir de la Constitución misma no existe ningún inconveniente para que una Nacionalidad o Región fije determinadas condiciones temporales para la adquisición o la pérdida de tal condición y, con ello, dar lugar a situaciones irregulares e injustas.

b) Que, pese a la libertad apuntada, los redactores de los Estatutos de Autonomía ya aprobados o en curso de aprobación han dado muestras de una gran prudencia en este tema y han realizado en la práctica una labor de armonización. En ningún estatuto se mencionan los términos empleados por la Circular de la D.G.R.N. de 6 de noviembre 1980 de “nacionalidad” de la Nacionalidad autonómica o de “regionalidad” de la Comunidad Autónoma constituida en Región. Por el contrario se habla en todos ellos, salvo en el caso del vasco, que no alude al requisito de la ciudadanía española<sup>12</sup>, de que la condición política de catalanes, gallegos, asturianos, etc... la tendrán:

1. Aquellos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado tengan *vecindad administrativa* en cualquiera de los Municipios<sup>13</sup> de la Comunidad Autónoma<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Como es sabido, la participación de los extranjeros en las elecciones a los órganos de autogobierno de las Comunidades Autónomas encuentra en la Constitución una respuesta negativa. El art. 13, 2.º se refiere exclusivamente a las elecciones municipales.

<sup>13</sup> La excepción se encuentra en el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias, pero solamente tiene efectos terminológicos. De acuerdo con el art. 6 de este texto: “El Principado de Asturias se organiza territorialmente en Municipios, que recibirán la denominación tradicional de Concejos y en Comarcas...” (*Revista Jurídica de Asturias*, t. 2, 1980, pág. 178).

<sup>14</sup> A) Estatuto Vasco: Art. 7, 1.º: “A los efectos del presente Estatuto tendrán la condición política de vascos quienes tengan la vecindad administrativa, de acuerdo con las Leyes Generales del Estado, en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma” (*B.O.E.*, 22-XII-79). B) Estatuto de Cataluña: Art. 6, 1.º: “A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de catalanes los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Cataluña” (*Ibid.*). C) Estatuto para Galicia: art. 3.º, 1.º: “A los efec-

2. Aquellos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad en la Comunidad Autónoma y acrediten esta condición <sup>15</sup>.
3. Los descendientes de éstos, que conserven la nacionalidad española y así lo soliciten <sup>16</sup>.

En ningún caso se admite, pues, el hecho de que ciudadanos pertenecientes a una determinada Comunidad Autónoma, cuando pasen a residir a otra, conserven durante un período de tiempo, o durante el resto de su vida los derechos políticos de la de donde provengan. De este modo, la condición de miembro de una Comunidad Autónoma se vincula al criterio de la residencia, y no al del nacimiento, salvo en el caso de los residentes en el extranjero o de sus descendientes si así lo solicitan. No pueden por

tos del presente Estatuto, gozan de la condición política de gallegos los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los Municipios de Galicia" (texto sometido a referéndum, *B.O.E.*, 8-XI-80). D) Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias: Art. 7, 1.º: "A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de asturianos los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualesquiera de los Concejos de Asturias" (*loc. cit.* en la nota 13).

<sup>15</sup> A) Estatuto Vasco: Art. 7, 2.º: "Los residentes en el extranjero, así como sus descendientes, si así lo solicitaren, gozarán de idénticos derechos políticos que los residentes en el País Vasco, si hubieran tenido su última vecindad administrativa en Euskadi, siempre que conserven la nacionalidad española". B) Estatuto Catalán: Art. 6, 2.º: "Como catalanes, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Cataluña y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España". C) Estatuto para Galicia: Art. 3, 2.º: "Como gallegos, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad en Galicia y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España". D) Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias: Art. 7, 2.º: "Como asturianos, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Asturias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España".

<sup>16</sup> A) Estatuto Vasco: *Vid.* art. 7, 2.º citado en nota anterior. B) Estatuto de Cataluña: Art. 6, 2.º, *in fine*: "Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado". C) Estatuto para Galicia: Art. 3, 2.º, *in fine*: "Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado". D) Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias: Art. 7, 2.º, *in fine*, "Gozarán también de estos derechos, si así lo solicitan, sus descendientes inscritos como españoles en la forma que determine la Ley del Estado".

tanto producirse conflictos internos entre las condiciones políticas de los habitantes de las Comunidades Autónomas. Cualquier anomalía que surja en este sentido se deberá a una deficiente confección de los correspondientes censos municipales <sup>17</sup>.

c) Que, como puede comprobarse, el resultado de los Estatutos de Autonomía deja perfectamente delimitado el alcance de la condición política de miembro de una Comunidad Autónoma, de ahí que la "Ley de armonización" propuesta por el Gobierno sea en esta materia improcedente. De un lado, porque el contenido de la singular Circular de la D.G.R.N. de 6 noviembre 1980 fue oportunamente rectificada por el mismo organismo directivo veinte días después en unos términos que no dejan lugar a dudas. De otro, porque dicha ley de armonización va mucho más lejos de lo dispuesto en el artículo 150, 3.º de la Constitución, toda vez que éste se refiere exclusivamente a las "disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas", lo cual parece que, en principio, no afecta

<sup>17</sup> El tema se planteó, curiosamente en los debates que precedieron a la redacción del Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias, al proponer los representantes de Alianza Popular la inserción del siguiente texto: "Las Comunidades asturianas asentadas fuera del Principado podrán solicitar como tales el reconocimiento de su asturianía, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias". En su defensa, e introduciendo una consciente confusión para contentar a ciertas Comunidades asturianas existentes en España, el señor DE LA VALLINA se lamentaba del criterio restrictivo y riguroso de la "asturianía" conectado necesariamente al tema de la vecindad administrativa, justificando el sentido de su enmienda en los siguientes términos: "ampliar la condición de asturiano por esta doble vía, tanto por la vía individual para los nacidos en Asturias o hijos de padres asturianos, como por la vía de las comunidades asturianas residentes fuera de Asturias, precisando, naturalmente, que los derechos políticos, en su caso, se conectarían exclusivamente a los asturianos que, además de tener la condición de asturianos, tuviesen la residencia administrativa en alguno de los Concejos de Asturias". En definitiva, se introduce un nuevo concepto, el de "asturianía" con un contenido totalmente vago e impreciso y, desde luego, sin ningún efecto jurídico. Lamentablemente, esta pretensión prosperaría, pese a las atinadas intervenciones del Sr. VEGA ESCANDÓN (U.C.D.), MORÁN LÓPEZ y Sra. GARCÍA ARIAS (P.S.O.E.) y FERNÁNDEZ SOMOANO (P.C.A). El resultado se encuentra en el art. 8 del Proyecto, a cuyo tenor: "Las comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias podrán solicitar como tales el reconocimiento de su asturianía, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias. Una ley de la Junta regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos. El Principado de Asturias podrá solicitar del Estado español que, para facilitar lo anteriormente dispuesto, celebre, en su caso, los oportunos Tratados internacionales". Los antecedentes de este singular texto se remiten a las Actas de la sesión de la Asamblea Redactora del Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias celebrada el día 1 de febrero de 1980 (multicopiadas), págs. 43 y sigs.

a los Estatutos de Autonomía. Pero a esta inoportunidad pueden añadirse nuevos elementos: es cierto que a partir de los artículos 148, 1, 2.º y 149 1, 18.ª de la Constitución en materia municipal pudieran variarse los criterios de atribución de la vecindad administrativa por parte de las Comunidades Autónomas, pero no puede olvidarse que en los Estatutos que a título de ejemplo estamos examinando existe una referencia expresa a la legislación del Estado en la materia. Consecuentemente, la iniciativa gubernamental no puede siquiera justificarse a título de “ley anticipada” para evitar ulteriores conflictos. Y es que tal pretensión parece mucho más orientada en este ámbito a calmar las inquietudes de ciertos sectores políticos —la fecha en que ha tenido lugar, mediados de marzo de 1981, es significativa—, que a realizar una mejora técnica o a solucionar hipotéticos problemas.

C) Finalmente, si bien la Constitución —por contra de la de 1931— no consagra un “regionalismo autonomista” en materia civil, refleja claramente el carácter compuesto del ordenamiento civil español y, por consiguiente, no ignora la existencia del Derecho foral. El artículo 149, 1, 8.ª se limita, en efecto, a fijar la posibilidad de la “conservación y modificación” de tales Derechos por las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial existan<sup>18</sup> y nada dice en torno a las competencias de las Comunidades Autónomas en la fijación de las condiciones para adquirir la condición de aforado. El carácter de vehículo de remisión que supone la conexión “vecindad civil” determina, a nuestro juicio, que esta materia corresponda exclusivamente al Estado. Somos conscientes de que existen antecedentes en sentido contrario a esta afirmación (Ley 13 de la Compila-

<sup>18</sup> Cf. J. DELGADO ECHEVARRÍA, “Los derechos civiles forales en la Constitución”, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1979, págs. 323-352. Sobre el alcance del problema *Vid.* M. GARCÍA AMIGO, *Instituciones de Derecho civil*, I, Madrid, Edersa, 1979, pág. 133; L. DíEZ PICAZO y A. GULLÓN, *Sistema de Derecho civil*, vol. I, 3.ª ed., Madrid, Tecnos, 1979, págs. 96-98; J. L. LA-CRUZ BERDEJO, *Elementos de Derecho civil*, I, Parte General, Barcelona, Bosch, 1974, puesta al día de septiembre de 1979; D. ESPÍN CÁNOVAS, *Manual de Derecho civil español*, vol. I, 7.ª ed., Madrid, Edersa, 1979, págs. 98-101; J. M.ª PUIG SALELLAS, “La recuperació de l'autonomia legislativa a l'àmbit del dret privat”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 1978, págs. 1055-1058; J. J. LÓPEZ JACOISTE, “Constitucionalismo y codificación civil”, *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. II, Madrid, UNED, 1978, págs. 581-612; C. LASARTE, *Autonomías y Derecho privado en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1980; J. NAGORE YARNOZ, “El artículo segundo del Decreto-ley promulgador del texto del artículo preliminar del Código y su relación con los Derechos forales”, *Revista de Derecho Notarial*, 1980, págs. 151-184; E. LINDE PANIAGUA, “Principio constitucional de igualdad y su aplicación al Derecho civil foral”, *Bol. Inf. Ministerio Justicia*, núm. 1226, 1981, págs. 3-11.

ción Navarra) y de que el desarrollo constitucional en curso —como se verá más adelante— parece no seguir esta tesis, pero el argumento expuesto demostrará su validez ante la abundancia de problemas prácticos que sin duda se suscitarán en el futuro. En todo caso, la única respuesta acertada a este tema debe venir por una ley del Estado para solucionar los conflictos de leyes interregionales.

### § 3. *Vecindad administrativa y vecindad civil.*

5. A partir de lo anterior puede afirmarse que el estatuto político de los miembros de las Comunidades Autónomas es una situación jurídica diferenciada del hecho del sometimiento de éstos a un determinado ordenamiento civil de los existentes en España. Ambos *status*, político y civil, pueden coincidir en un individuo configurando una cualidad de la persona similar en el plano interno a la que entraña la noción de nacionalidad española en el plano internacional<sup>19</sup>. No obstante, desde el punto de vista jurídico, son categorías diversas que, en principio, no tienen puntos de coincidencia<sup>20</sup>. En efecto, desde la aparición del Código civil, que consagra el fenómeno foral, nuestro ordenamiento ha procedido a delimitar la noción de “vecindad administrativa” del hecho de la sujeción de una persona a uno u otro Derecho civil. De este modo, al margen de lo que esta última cualidad pudiese aportar a efectos de prueba<sup>21</sup>, los españoles que deseen regirse por un determinado ordenamiento distinto del común debían acomodarse a los requisitos previstos en otra noción, la “vecindad

<sup>19</sup> J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *op. cit.* en la nota 11, pág. 8. Resulta pertinente citar aquí aquel pasaje de I. Beato Sala, según el cual “puede decirse que hay especie de nacionalidad provincial, si la frase fuera adecuada, para regular la ley aplicable...” (Cf. “Los conflictos interprovinciales en España y el Código Civil”, *Revista de Derecho Privado*, 1913-1914, págs. 209-210).

<sup>20</sup> *Vid.* el reciente y documentado trabajo histórico de M. COCA PAYERAS, “Vecindad administrativa y vecindad civil. Génesis de un concepto legal”, *Revista Jurídica de Cataluña*, 1981, págs. 133-178.

<sup>21</sup> De acuerdo con uno de los principios establecidos en el Congreso Nacional de Derecho civil de Zaragoza de 1946, “La regionalidad o vecindad civil debe ser fácil y sencillamente conocida y consignada en todos los actos del Registro Civil y en los documentos de identidad. La vecindad civil se determinará según las normas generales establecidas para la adquisición de la nacionalidad española, en lo que sean aplicables y mediante justificación o prueba” (*Vid.* J. L. LACRUZ BERDEJO, “El Congreso Nacional de Derecho civil de 1946”, *Estudios de Derecho civil*, Barcelona, 1958, págs. 1 y sigs.).

civil” cuyo contenido, objeto de sucesivas modificaciones<sup>22</sup>, encontraba su encaje principal en el Código civil. Ahora bien:

A) La noción de *vecindad administrativa*, si bien con antecedentes más remotos, entre los que cabe citar la Ley de 2 octubre 1877<sup>23</sup> debemos referirla, a efectos de nuestro examen, a la incomprensiblemente aún vigente Ley de Régimen Local (arts. 41 y sigs.)<sup>24</sup> y al Reglamento de población y demarcación territorial de 17 mayo 1952, reformado, en la materia que nos interesa, por el Decreto de 14 enero 1971 (arts. 80 y sigs.)<sup>25</sup>. Parten ambas disposiciones de la distinción entre “residentes” y “transeúntes” de los habitantes del término municipal, existiendo como criterio específico de diferenciación el período de dos años de residencia en dicho término. Tales nociones, que incluyen tanto a nacionales como a extranjeros, deberán consignarse en el “Padrón municipal” definido en el artículo 89 del citado Reglamento como “el instrumento público y fehaciente a todos los efectos administrativos” que expresa las respectivas cualidades de los habitantes del Municipio. De acuerdo con J. A. GARCÍA-TREVIJANO Fos el Padrón “hace fe de su contenido hasta el extremo de que sus datos constituyen prueba plena de la procedencia y clasificación vecinal”; de este modo, “nadie puede estar empadronado en más de un Municipio y quien viva en más de uno debe de optar”<sup>26</sup>. Estos textos legales deben ponerse en relación con el régimen electoral, y deducir a partir de ellos la condición política de los miembros de una Comunidad Autónoma como una cualidad de la “vecindad administrativa”. El artículo 48 de la Ley de Régimen Local y el artículo 85 del Reglamento de población son significati-

<sup>22</sup> Sobre la evolución de la noción *Vid., inter alia*, I. Beato Sala, *loc. cit.* en la nota 18, págs. 201-211; T. OGÁYAR Y AYLLÓN, “Adquisición de la nacionalidad y de la regionalidad”, *Revista Jurídica de Cataluña*, 1955, págs. 519-538; R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, “La adquisición de la vecindad civil por nacimiento en un territorio distinto al de la vecindad de origen”, *Anuario de Derecho Civil*, 1970, págs. 739-764; M. GITRAMA GONZÁLEZ, “En tema de adquisición de vecindad civil”, *Revista de Derecho Privado*, 1976, págs. 267-276; R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, “Arts. 14 y 15”, *Comentarios a las reformas del Código Civil*, vol. I, Madrid, Tecnos, 1977, págs. 703 y sigs.; E. PÉREZ VERA, *Derecho internacional privado (Parte Especial)*, Madrid, Tecnos, 1980, págs. 91-97.

<sup>23</sup> *Vid.* los comentarios a esta Ley en M. COCA PAYERAS, *loc. cit.*, en la nota 19, págs. 142-143. También: R. CONDE DUQUE, *Derecho internacional privado*, t. II, Madrid, Est. tip. de Fontanet, 1907, págs. 48-49; M. TORRES CAMPOS, *Elementos de Derecho internacional privado*, 2.ª ed., Madrid, Lib. F. Fe, 1893, págs. 158-159.

<sup>24</sup> Texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 julio 1945 y de 3 diciembre 1953, aprobado por Decreto de 24 junio 1955.

<sup>25</sup> B.O.E. 12-VI-52 y B.O.E. 23-I-71.

<sup>26</sup> Cf. J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, vol. II, 2.ª ed., Madrid, Edersa, 1971, págs. 1007 y sigs.

vos de esta distinción, en el sentido de que no hay obstáculo para que los extranjeros tengan vecindad administrativa, lo que no incluye en modo alguno los derechos de carácter político<sup>27</sup>. Cabe resaltar aquí la importancia de dichos textos, pues los Estatutos de Autonomía se refieren a ellos a través de la remisión a la ley que efectúan en esta materia, y como se apuntó más arriba, la Constitución possibilitaba —o, al menos, no impedía— otra fórmula, a elección de las Comunidades Autónomas, pero los redactores de los distintos Estatutos hasta ahora elaborados eligieron con gran prudencia un criterio armónico y operativo, cual es la aplicación de las Leyes generales del Estado en materia de vecindad administrativa.

B) Frente a esta noción de carácter jurídico-público, nos encontramos con la expresión *vecindad civil* que figura en el artículo 14 del Código civil<sup>28</sup> y que refleja una relación de sumisión de los españoles al Derecho foral o al común. De acuerdo con E. PECOURT, puede definirse como “la cualidad o condición que fija el ámbito de aplicación personal de los distintos regímenes civiles existentes en España”<sup>29</sup>. Como ha señalado M. COCA PAYERAS<sup>30</sup>, el concepto de “vecindad civil” es una noción segregada de la vecindad administrativa en un determinado momento histórico, la publicación del Código civil, por lo que su interrelación ha sido, y aún continúa siendo, frecuente. En efecto, con anterioridad al Código civil, la vecindad era un concepto unívoco; incluso en la primera redacción del conflictivo artículo 15 no se aprecia ninguna distinción; de acuerdo con este precepto:

“Los derechos y deberes de familia, los relativos al estado, condición y capacidad legal de las personas y los de sucesión testada o intestada declarados en este Código, son aplicables:

1.º A las personas nacidas en provincias o territorios de Derecho común.

2.º A los hijos de padre o madre que tengan precedente condición, aunque hubiesen nacido en provincias o territorios donde subsista el Derecho foral.

3.º A los que, procediendo de provincias o territorios forales hubiesen ganado vecindad en otros sujetos al Derecho común.

<sup>27</sup> *Vid. supra*, nota 12.

<sup>28</sup> De acuerdo con este precepto en su párrafo primero, “La sujeción al Derecho civil común o al especial o foral se determina por la vecindad civil”.

<sup>29</sup> *Cf. E. PECOURT, El nuevo sistema español de Derecho internacional*, Pamplona, 1975, pág. 30.

<sup>30</sup> M. COCA PAYERAS, *loc. cit.*, en la nota 20, pág. 134.

En este caso la mujer seguirá la condición del marido, y los hijos la de su padre”<sup>31</sup>.

Fue en la segunda redacción de dicho artículo<sup>32</sup> cuando se produjo la separación de ambas figuras; ello explica suficientemente que en otros preceptos del Código y en otros cuerpos legales<sup>33</sup> se hable, simplemente, de vecindad y que, hasta la reforma del Título Preliminar del Código civil de 1974 ambas vecindades sigan siendo dos conceptos homogéneos y superponibles<sup>34</sup>. Prueba de ello es que en el Congreso Nacional de Derecho Civil celebrado en Zaragoza el 13 de julio de 1946 fuese aprobada la siguiente conclusión:

“En ningún caso se adquirirá nueva vecindad civil por la simple residencia o vecindad administrativa y sin declaración expresa del sujeto, la cual habrá de ser inscrita en el Registro Civil en las actas de nacimiento y matrimonio”<sup>35</sup>.

Sólo la nueva redacción del artículo 14 del Código civil supuso una ruptura significativa entre ambas figuras.

6. Realizada esta delimitación, resulta obligada la precisión de una serie de nociones íntimamente ligadas con la vecindad, tanto en su dimensión civil, como administrativa. En primer lugar, cabe hacer referencia al término *regionalidad* que no es desconocido en el ordenamiento civil español, como sinónimo de vecindad civil<sup>36</sup> y que tiene una cierta acogida

<sup>31</sup> Sobre el precepto, *Vid.* V.L. SIMO SANTONJA, “Derecho internacional e interregional (Sistema español: principios de reforma)”, *Revista de Derecho Notarial*, 1961, págs. 268 y sigs.; R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, *loc. cit.* en la nota 22, págs. 739-740.

<sup>32</sup> De acuerdo con el párrafo segundo de aquel texto: “Para los efectos de este artículo se ganará vecindad: por residencia de diez años en provincias o territorios de Derecho común, a no ser que, antes de terminar este plazo, el interesado manifieste su voluntad en contrario; o por la residencia de dos años, siempre que el interesado manifieste ser ésta su voluntad. Una y otra manifestación deberán hacerse ante el Juez Municipal, para la correspondiente inscripción en el Registro Civil”. Sobre los problemas registrales *Vid.* por todos J. PERÉ RALUY, “Declaraciones con valor de simple presunción en materia de prueba de la nacionalidad y vecindad civil”, *Revista General de Derecho*, 1962, págs. 220-230; *id.*, “La prueba de la vecindad civil”, *Revista Jurídica de Cataluña*, 1970, págs. 159-173; F. LUCES GIL, *Derecho Registral Civil*, 2.<sup>a</sup> ed., Barcelona, Bosch, 1980, págs. 169 y sigs.

<sup>33</sup> La legislación registral habla exclusivamente de “vecindad”.

<sup>34</sup> M. COCA PAYERAS, *loc. cit.* en la nota 20, págs. 175-176.

<sup>35</sup> *Vid.* J. L. LACRUZ BERDEJO, *loc. cit.* en la nota 21.

<sup>36</sup> De acuerdo con el art. 161 del Reglamento Notarial de 1944, “La nacionalidad o la regionalidad cuando puedan influir en la determinación de la capacidad



en la doctrina española<sup>37</sup>; consecuentemente, la Circular de 6 noviembre 1980, caso de no haber sido rectificada a tiempo por la D.G.R.N., hubiese introducido una innecesaria confusión, al introducir en el plano civil una noción ya existente en él pero con un sentido totalmente diverso: el de la condición política de los habitantes de un territorio regional que se constituya en Comunidad Autónoma<sup>38</sup>. En segundo lugar, que no debe confundirse con la *residencia habitual*; como afirmase la *Sent. T. S.* de 1 junio 1909 y confirmase la de 21 enero 1958, “la residencia habitual es una cuestión de hecho, cuya apreciación compete al Tribunal de Instancia”<sup>39</sup>; esta categoría, como resaltase J. M.<sup>a</sup> ESPINAR VICENTE, es utilizada varias veces por el Código civil, no sólo dentro del contexto de los artículos 9 a 10, como criterio de conexión, sino como requisito para adquirir la vecindad civil (art. 14, 3, 1.º), y como presupuesto para adquirir la nacionalidad española<sup>40</sup>. En tercer lugar, y siguiendo con el razonamiento de la sentencia últimamente citada, que refleja una doctrina reiterada

“... el domicilio civil no debe confundirse con la vecindad según la Ley Municipal y que sólo deben merecer la calificación de principios de prueba, las certificaciones del censo de población, censo electoral y padrón de habitantes del término municipal, así como la cédula personal”<sup>41</sup>.

En efecto, el *domicilio* no debe confundirse con la vecindad administrativa. Aquí el plazo de permanencia ha de transcurrir sin interrupción, presumiéndose ésta cuando se produce el traslado a otra región distinta durante un año y un día. De acuerdo con J. GASSIOT MAGRET, “para que pueda

y otorguen fuera del territorio de su región, se hará constar necesariamente en la comparecencia”. *Vid.* C. BALBONTÍN GUTIÉRREZ, “Domicilio y regionalidad; sus problemas especialmente en Vizcaya”, *Anales de la Acad. Matritense del Notariado*, IX, 1957, págs. 23 y sigs.

<sup>37</sup> *Vid.* el análisis de la doctrina española en nuestro trabajo citado en la nota 7, concretamente en su nota núm. 37.

<sup>38</sup> *Vid.* la intervención del diputado comunista Sr. Solé Barberá en el Congreso de los Diputados (*D.S.C.D.*, *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas*, núm. 68, 17 mayo 1978, pág. 2398.

<sup>39</sup> Aranzadi, *Rep. Jurispr.*, 1958, núm. 541. F. J. DE ACILLONA Y LANDESA, “Erróneas interpretaciones dadas a la jurisprudencia vizcaína del Tribunal Supremo”, *Anuario de Derecho Civil*, t. XII, 1959, págs. 682-683; A. MARTÍNEZ SARRIÓN, “Limitaciones del Derecho: las antinomias jurídicas”, *Revista de Derecho Privado*, 1967, págs. 497-498.

<sup>40</sup> J. M.<sup>a</sup> ESPINAR VICENTE, “El concepto de residencia habitual en el sistema español de Derecho internacional privado”, *Revista de Derecho Privado*, 1980, pág. 4.

<sup>41</sup> *Vid. supra*, nota 39.

entenderse modificado el estatuto personal de origen se necesita, no sólo la permanencia, sino, además, el propósito más o menos ostensible en el interesado, de ganar nueva vecindad”<sup>42</sup>; se observa pues la delimitación de esta figura en relación con la “vecindad civil”; no obstante, no cabe duda de que pese a diferenciarse claramente estas figuras, el domicilio tiende a coincidir con la vecindad administrativa, pues ambos parecen “significar el reconocimiento jurídico de los elementos de habitación y voluntad de permanencia del sujeto” en un determinado lugar<sup>43</sup>. Finalmente, la vecindad civil es un concepto diverso de la denominada *foralidad fiscal* aplicable a Navarra en virtud del Convenio económico aprobado por Ley de 8 de noviembre de 1941<sup>44</sup>, que implica un privilegio para los navarros, que deben satisfacer determinados impuestos a la Diputación foral<sup>45</sup>. El desarrollo de los Estatutos de Autonomía en materia fiscal, sobre todo, los que se basan en el artículo 151 de la Constitución, aumentará previsiblemente los conflictos a que la “vecindad fiscal” pueda dar lugar.

7. Finalmente, por lo que concierne al ámbito personal de aplicación del Derecho foral, ya hemos apuntado el silencio de la Constitución en la materia y la necesidad de que ésta sea regulada en la legislación del Estado preferiblemente a través de una ley especial sobre conflictos interregionales. Sin embargo, el Estatuto de Cataluña ha introducido un peligroso antecedente al involucrar las nociones de “vecindad civil” y de “vecindad administrativa”. Concretamente su artículo 7, 2.º establece que

“Los extranjeros que adquieran la nacionalidad española quedarán sujetos al Derecho civil catalán mientras mantengan la vecindad administrativa en Cataluña, salvo que manifestaran su voluntad en contrario.”

<sup>42</sup> J. GASSIOT MAGRET, *Comentarios a la Compilación del Derecho civil especial de Cataluña*, Barcelona, Bosch, 1962, pág. 7.

<sup>43</sup> J. M.<sup>a</sup> ESPINAR VICENTE, *loc. cit.* en la nota 40, pág. 6. C. BALBONTÍN GUTIÉRREZ, *loc. cit.* en la nota 35, pág. 46.

<sup>44</sup> B.O.E., 21-XI-41.

<sup>45</sup> Como afirma J. M.<sup>a</sup> VILLAR Y ROMERO, “Aunque más en la apariencia que la realidad, pues la ley de 8 de noviembre de 1941 emplea frases diversas para designar el mismo concepto; así indistintamente habla de las personas que “ostenten la condición navarra”, los “que tengan la vecindad navarra”, los que “tengan derecho al régimen foral navarro...”, lo cual plantea evidentes imperfecciones técnicas e involucración entre el plano civil y el administrativo” (Cf. J. M.<sup>a</sup> VILLAR Y ROMERO, “Un extranjero, al adquirir la nacionalidad española, precisamente por residencia en Navarra, ¿adquiere igualmente el derecho a regirse por las particularidades del Derecho foral navarro?”, *Revista de Derecho Privado*, 1942, págs. 700-701).

A partir de aquí, se deroga lo dispuesto en el artículo 15, 1.º para Cataluña en la línea de lo que supuso la Ley 13 de la Compilación Navarra para esta región foral <sup>46</sup>. Tal iniciativa merece una seria objeción, toda vez que la confusión de planos puede dar lugar a situaciones anómalas como la de que el interesado pierda la vecindad administrativa sin haber ganado la civil en otro territorio. De ahí que el precepto sea criticable y que, hoy por hoy, la distorsión entre ambas figuras continúe claramente patente <sup>47</sup>.

Oviedo, marzo de 1981

<sup>46</sup> Vid. E. PÉREZ VERA, *op. cit.* en la nota 22, págs. 96-97.

<sup>47</sup> Vid. M. COCA PAYERAS, *loc. cit.* en la nota 20, págs. 176-178.

