

Sistemas plurilegislativos y aplicación del Reglamento europeo de sucesiones. A propósito de la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 20 de enero de 2022: una visión desde Portugal

Helena MOTA *

SUMARIO: I. La Res. DGSJyFP de 20 de enero de 2022: el problema, los hechos y la decisión. 1. Delimitación de la cuestión. 2. Verificación del ámbito de aplicación del Reglamento Sucesorio Europeo. II. La aplicación de la ley de la residencia habitual en un sistema plurilegislativo de base territorial y los arts. 1 y 2 del art. 36 del Reglamento Sucesorio Europeo. 1. La (no) aplicación del art. 36.3 del Reglamento Sucesorio Europeo a la situación *sub iudice*. 2. El *pacto de mejora* del Derecho foral gallego como norma de aplicación inmediata y el art. 30 del Reglamento Sucesorio Europeo. 3. Los problemas de adecuación del Derecho interregional español ante la normativa europea. III. Breves conclusiones.

I. LA RESOLUCIÓN DGSJYFP DE 20 DE ENERO DE 2022: EL PROBLEMA, LOS HECHOS Y LA DECISIÓN

Con fecha 20 de enero de 2022, la *Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública*, en recurso interpuesto contra la negativa del Registro de la Propiedad de Pontevedra nº 2 a inscribir una escritura de *pacto sucesorio de mejora* en el marco del Reglamento (UE) nº 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio (en adelante, Reglamento Sucesorio Europeo), dictó la Resolución nº 2517/2022¹ que nos proponemos comentar en este texto.

En este caso, un matrimonio, él de nacionalidad francesa y ella de nacionalidad española, que residían en Galicia (España) desde hacía más de 15 años, suscribieron un *pacto sucesorio de mejora* el 2 de agosto de 2021, mediante escritura pública, ante notario en Pontevedra (Galicia, España), de conformidad con los arts. 214 y siguientes de la Ley de Derecho Civil de

* Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oporto, Portugal. Investigadora del CIJ – Centro de Investigação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Este trabajo se enmarca en el proyecto La voluntad real del causante en las disposiciones mortis causa: aspectos transversales de la interpretación y cláusulas de especial conflictividad – RETOS 2020” (PID2020 – 115254RB – I00) em que é IP Marta Carballo Fidalgo.

¹ Res. DGSJyFP 2517 de 20 de enero de 2022, *BOE*, Nº 40, Sec. III, pp. 19841 – 19852, (BOE-A-2022-2517 en <https://www.boe.es>)

Galicia (en adelante *Ley 2/2006*), por el que adjudicaban a su hijo una finca sita en Poio (Galicia, España). El 13 de agosto de 2021, las partes solicitaron la inscripción de la escritura en el Registro de la Propiedad no 2 de Pontevedra, que les fue denegada. Recurrieron esta resolución ante la DGSJFP, que confirmó la resolución impugnada el 20 de enero de 2022 mediante la Res. DGSJyFP no 2517.

Esta Res. DGSJyFP establece que

“... se considera, como la registradora calificante, que al ser necesario ostentar vecindad civil gallega para que el otorgante se sujete a la ley gallega, y resultando la vecindad civil una cualidad reservada a españoles, siendo extranjero el otorgante, no procede, en este caso, el otorgamiento de pacto sucesorio de mejora con entrega de bienes de presente, el cual muy posiblemente, además, no se encuentre en el concepto de pacto sucesorio previsto en el Reglamento, en cuanto se transmite la propiedad de presente y su consecuencia sucesoria supone una professio iuris no expresa, sino tácita, pero parcial, que puede suponer la fragmentación de la sucesión, conforme a la reciente jurisprudencia europea...”²

Por ello, la Res. DGSJyFP confirmó la negativa a inscribir la escritura en el registro, al considerar que la ley gallega, bajo la que se firmó la escritura, no es aplicable, ya que sólo lo es a los ciudadanos españoles con *vecindad civil gallega* y nunca a los extranjeros, que, por definición, no pueden tener esa condición; también se cuestionaba la propia aplicación del Reglamento Sucesorio Europeo al supuesto examinado, además de considerar que la validez y eficacia de la escritura suscrita a la luz del derecho foral gallego supondría, al subsumirla en dicha normativa europea, que se había producido una elección tácita de ley respecto de parte del patrimonio hereditario.³ Por fin, planteó la necesidad de aplicación del art. 36 del

² El Res. DGSJyFP (*ibid.*, p. 19845) contiene, además de la jurisprudencia, las disposiciones legales que se consideran aplicables, a saber: “arts. 14 y 149.1.8.^a de la Constitución Española; 20 y 21.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; 81 y 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; 1.2.k) y l), 3.1.b), 20, 21, 22.2, 23, 25, 27, 30, 36, 38 y 83 y los considerandos 7, 23, 24, 40, 47, 48 a 53 y 80 del Reglamento (UE) n.º 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo; los arts. 9.8, 14.1, 15.1 y 16 del Código Civil; 68 de la Ley 20/2011, de 21 de Julio, de Registro Civil; 160 y 161 del Reglamento Notarial; 4, 214 a 218, 243 y siguientes de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia”.

³ De la Res. DGSJyFP (*Ibidem*, pp. 19851 y 19852) “... 31. A modo de resumen cabe considerar: a) que un pacto con entrega de presente de los mismos, difícilmente puede ser considerado un pacto sucesorio a los efectos de los arts. 3.1.b) y 25 a 27 del Reglamento (UE) n.º 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo. b) Adicionalmente, un pacto con transmisión de presente, que es una liberalidad sobre bienes

Reglamento Sucesorio Europeo, en su ap. 3, en el sentido de aplicar subsidiariamente la ley de la unidad territorial con la que las personas cuya sucesión es objeto del pacto sucesorio tuvieran una vinculación más estrecha, esto por considerar que la cuestión se enmarcaba en el art. 27 del Reglamento Sucesorio Europeo, en particular de su ap. 3, que califica como cuestión de forma “cualquier disposición legal que limite las formas autorizadas de disposiciones por causa de muerte (en este caso, el pacto sucesorio) en relación con la edad, nacionalidad y demás características personales de las personas cuya sucesión es objeto del pacto sucesorio”, considerando, en esencia, que la cualidad de los otorgantes como “gallegos” o poseedores de la *vecindad civil* gallega es una de estas características. Por todo esto, el pacto sucesorio hecho no era válido y no podría ser registrado.

1. Delimitación de la cuestión

La Resolución 2517, de 20 de enero de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (en adelante Res. DGSJyFP 2517), relativa a un recurso contra la denegación de inscripción en el Registro de la Propiedad de una escritura de pacto sucesorio (*pacto de mejora*), plantea

determinados, pudiera fraccionar la sucesión, en cuanto las deudas y las partes reservadas se determinarán por la ley aplicable correspondiente a la ley sucesoria (art. 23 del Reglamento (UE) 650/2012) y podría ser considerada, por tanto, una elección de ley parcial, con clara vulneración de la unidad de la ley sucesoria (STJ 9 de septiembre de 2021) c) Que la interpretación del art. 36.2º del Reglamento (UE) 650/2012, es aplicable tanto a las sucesiones ya abiertas como a las disposiciones mortis causa, aunque habida cuenta de que para estas surtan efecto será necesario el cumplimiento de los requisitos de validez material y formal (arts. 25 a 27 del Reglamento), es relevante que en los derechos forales españoles existan pactos en los que se limite, históricamente, de forma subjetiva, la posibilidad de su concertación. d) La existencia de una norma estatal que no permita la aplicación de una ley foral a un extranjero por carecer de vecindad civil de la Comunidad Autónoma en cuestión no necesariamente debe equipararse al supuesto de hecho del art. 36.2, esto es, la ausencia de normas internas sobre conflictos de leyes. e) España no lo ha hecho para este ni para ningún otro Reglamento de la Unión Europea que contenga la llamada cláusula española del art. 38 del Reglamento (UE) 650/2012, que parte de la inaplicación del Reglamento a los conflictos internos de leyes. Ello se debe al obligado respeto a la tradición histórica de nuestras leyes civiles (véase el considerando 6º in fine del Reglamento); a sus instituciones (como el pacto sucesorio de mejora con entrega de bienes, regalo del derecho gallego); sus respectivos ámbitos de aplicación y el mecanismo interno de resolución de sus conflictos territoriales (arts. 13 ss Cc), por lo que los extranjeros o españoles que carezcan de estado civil no podrán suscribir determinados pactos jurídicos por carecer de validez material o formal en la unidad territorial cuyo ordenamiento jurídico sea directamente aplicable (art. 36. 2º). 32. Dado que la inscripción en el Registro de la Propiedad de la transmisión de la donación de la propiedad es una materia que queda fuera del ámbito de aplicación del Reglamento, la calificación del título presentado debe realizarse por el registrador de acuerdo con el art. 27.3º del Reglamento, lo que significa que la cuestión del requisito de la nacionalidad civil gallega del disponente impuesto por la Ley de Derecho Civil de Galicia, lleva consigo la necesidad de tener la nacionalidad española, siendo una cuestión de validez formal que conduce a la circunstancia personal del disponente...”.

una serie de cuestiones en el ámbito del Derecho de sucesiones y del Derecho internacional privado.

En este comentario, trataremos de sistematizar las cuestiones esenciales que deben resolverse de forma lógico-secuencial, para permitir la correcta selección y aplicación de los actos normativos y principios jurídicos pertinentes.

Por lo tanto, hay que afirmar, en primer lugar, el carácter internacional de la situación *sub iudice* y los problemas jurídicos que plantea, aunque su calificación jurídica como cuestión sucesoria o puramente contractual sea (todavía) dudosa, a efectos de la aplicación de un determinado acto normativo de Derecho Internacional Privado. Sólo así será posible, a través del ámbito de aplicación de tales actos normativos, verificar su correcta interpretación y aplicación.

En resumen: a) ¿se trata de una materia de Derecho Internacional Privado que da lugar a un conflicto de leyes y exige normas de conflicto? b) al tratarse de una donación a favor de herederos, ¿las normas de conflicto presumiblemente aplicables son las que se ocupan de las cuestiones sucesorias? c) (co)existiendo en el foro (español) Derecho internacional privado de fuente internacional (v.gr. Reglamentos europeos) aplicable, en virtud de las normas constitucionales, con preferencia sobre el Derecho Internacional Privado de fuente interna (v.gr. las normas de conflicto del Código Civil español), ¿se verifican en este caso sus ámbitos de aplicación material, territorial y temporal?

Es cierto, a la vista de los hechos “*mediante escritura autorizada el día 2 de agosto de 2021 por el notario...se otorgaba por un ciudadano francés un pacto sucesorio de mejora en los comprendidos en la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia...por la que don...y doña..., adjudican, en concepto de pacto sucesorio de mejora...a su hijo don...la finca...*”, que la situación descrita es *internacional*, al estar en contacto con más de un ordenamiento jurídico estatal: el español, lugar de residencia de los otorgantes (“*residen desde hace más de 15 años en Galicia*”) y de celebración del pacto, y el francés, nacionalidad (al menos) de uno de los otorgantes, siendo irrelevante (a estos efectos de calificar la hipótesis como internacional) que también exista contacto con un sub-ordenamiento jurídico territorial, el gallego.

Al ser internacional, el problema (por ahora) confluye en las normas de Derecho Internacional Privado aplicables en el foro y no en las normas de Derecho interregional, ya que existe un elemento de internacionalidad (la nacionalidad francesa del otorgante) o punto de contacto con un Derecho

extranjero — y no sólo un posible conflicto entre el Derecho foral gallego y el Derecho común español o cualquier otro Derecho foral—.

Dentro de las normas de Derecho Internacional Privado aplicables en el foro, y dado que se trata de una donación a favor de herederos y que se realizó por remisión a normas sucesorias, el acto normativo aplicable *putativamente* será el Reglamento (UE) nº 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, la aceptación y la ejecución de los documentos públicos con fuerza ejecutiva en materia de sucesiones y a la creación de un certificado sucesorio europeo (Reglamento Sucesorio Europeo)⁴.

Queda por ver si se ha comprobado su alcance o ámbitos de aplicación.

2. Verificación del ámbito de aplicación del Reglamento Sucesorio Europeo

Desde un punto de vista territorial, el Reglamento Sucesorio Europeo es aplicable en todos los Estados miembros, a excepción de Dinamarca (arts. 1 y 2 del Protocolo 22 sobre la posición de Dinamarca anejo al TFUE) e Irlanda, donde es aplicable en España por los tribunales o órganos jurisdiccionales competentes.

Temporalmente, la situación descrita también estará regulada por el Reglamento Sucesorio Europeo, que, en los términos del art. 83.1, se aplica a las sucesiones de las personas fallecidas a partir del 17 de agosto de 2015. Aunque la disposición por causa de muerte (suponiendo que la escritura pública de *pacto de mejora* se califique como tal) se hubiera realizado antes de esa fecha (que no es el caso, ya que los hechos se refieren a agosto de 2021), seguiría siendo admisible y válida en cuanto al fondo y a la forma en virtud del art. 83, ap. 3, si hubiera cumplido las condiciones establecidas en el capítulo III del Reglamento.

Sin embargo, en lo que respecta a su ámbito de aplicación material, la cuestión es más dudosa.

⁴ Sobre el Reglamento Sucesorio Europeo, véase, entre nosotros, R. Moura Ramos, "O Direito Internacional Privado das Sucessões na União Europeia", in *Estudos de Direito Internacional Privado da União Europeia*, IUC, 2016, pp. 237–287, H. Mota, "A autonomia conflitual e o reenvio no âmbito do Regulamento (UE) n.º 650/2012, do PE e do Conselho, de 4 de Julho de 2012", *RED — Revista Electrónica de Direito*, n.º 1, FDUP/CIJE, Fevereiro 2014, <http://www.cije.up.pt/revistared>, A. Patrão, "Problemas práticos na aplicação do Regulamento Europeu das Sucessões: determinação da residência habitual por autoridades extrajudiciais, reenvio para a lei de um Estado-Membro e utilização da cláusula de excepção", *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. 94, t. 2, 2018, pp. 1171–1200.

En efecto, el *pacto de mejora* que se celebró al amparo de la *Ley 2/2006*, implica la transmisión inmediata y actual de la propiedad de los bienes objeto del pacto, lo que supone un serio obstáculo para su inclusión en el ámbito de aplicación material del Reglamento Sucesorio Europeo.

Mientras que el art. 209.1 de la *Ley 2/2006* define los *pactos de mejora* como “*aquellos por los que se otorga la sucesión en bienes determinados a favor de los descendientes*”, el art. 215 de la *Ley 2/2006* distingue entre aquellas en las que “*hay entrega o no de los bienes a los afectados por ellas*” y, en el primer caso, como el que nos ocupa, determinan “*la adquisición de la propiedad por el beneficiario*”.

El ámbito de aplicación material del Reglamento Sucesorio Europeo se define, en sentido positivo, en el ap. 1 del art. 1: “El presente Reglamento se aplicará a las sucesiones por causa de muerte” y, en sentido negativo, en el ap. 2 del art. 1, que establece: “... g) los derechos y bienes creados o transmitidos fuera del ámbito de la sucesión, tales como las donaciones”. A su vez, el art. 3 define la sucesión como “a) la sucesión por causa de muerte, que abarca cualquier forma de transmisión de bienes, derechos u obligaciones por causa de muerte, ya se trate de un acto voluntario de transmisión en virtud de una disposición por causa de muerte o de una transmisión por sucesión sin testamento”, y el pacto sucesorio se define en la letra b) como “un acuerdo... que crea, modifica o anula, con o sin contraprestación, derechos sobre la herencia o herencias futuras de una o varias personas que sean partes en el acuerdo”.

Conviene también destacar que, incluso en el caso de una mera donación, que queda excluida de su ámbito de aplicación en virtud de lo dispuesto en la letra g) del ap. 2 del art. 1, el Reglamento Sucesorio Europeo y la ley en concreto indicada en los arts. 22 o 21 se aplican a las cuestiones indicadas en la letra i) del ap. 2 del art. 23: “la colación y la reducción de las donaciones, anticipos o legados a la hora de determinar las cuotas de los distintos beneficiarios”. Esta inclusión se subraya en el Considerando 14: “Los derechos y bienes creados y transmitidos por medios distintos de la herencia, por ejemplo, mediante donaciones, también deben excluirse del ámbito de aplicación del presente Reglamento. No obstante, debe ser la ley designada por el presente Reglamento como ley aplicable a la sucesión la que determine si tales donaciones, *u otras formas de disposición inter vivos que creen un derecho real antes del fallecimiento*, deben reducirse o computarse a efectos de la determinación de las cuotas de los beneficiarios de conformidad con la ley aplicable a la sucesión”.

De la articulación de estas normas y considerandos parece desprenderse que, en una interpretación autónoma y uniforme del Reglamento, la

calificación como “pacto sucesorio”, efectuada por la legislación gallega, del *pacto de mejora* con entrega de bienes e inmediata transmisión de la propiedad no obliga necesariamente a la misma calificación efectuada por el Reglamento Sucesorio Europeo y a su inclusión en el respectivo ámbito material de aplicación.

No puede decirse lo mismo, conviene advertirlo, de sus efectos o repercusiones, necesariamente sucesorios, a saber, la imputación a la cuota reservada, en los términos del art. 245 de la *Ley 2/2006*, exactamente igual que ocurriría siempre, por aplicación de la ley sucesoria, con la imputación por colación a la cuota reservada de cualquier donación hecha en vida por el *causante* a sus herederos legitimarios, aunque la misma donación se regulara por la ley señalada por el Reglamento Roma I. O la propia determinación de la legítima o legítimas, así incrementadas a través del *pacto de mejora*, materia también incluida, por el art. 23.2º.a), en el ámbito de la ley aplicable a la sucesión.

Aun así, siempre podría objetarse que una donación en vida hecha a un heredero — a diferencia, conviene advertir, de un *pacto de mejora* — sólo puede plantear un problema de colación o de simple imputación en la cuota reservada, no alterando en modo alguno la cuota subjetiva del heredero; sin embargo, en el caso del otorgamiento de un *pacto de mejora*, lo que se pretende es precisamente aumentar esa cuota hereditaria y, como tal, la aproximación del *pacto de mejora* a la cuestión sucesoria y su calificación como tal no es irrazonable, e incluso es muy defendible⁵.

Todo se reduce entonces a la propia interpretación autónoma del TJUE de los institutos y conceptos a los que se refieren los reglamentos.

En este sentido, por ejemplo, ya se ha pronunciado, en el reenvío de decisión prejudicial planteada al TJUE en materia de pacto sucesorio, en el asunto UM *contra* HW⁶, en el que se solicitaba la interpretación del art. 3.1º.b), del Reglamento Sucesorio Europeo.

⁵ A ello hay que añadir otras características indeleblemente sucesorias del *pacto de mejora* en los términos de la *Ley 2/2006* como sean las facultades de disponer de los bienes hasta la apertura de la sucesión o su ineficacia en casos de indignidad o desheredación en los términos de los arts. 217, 1 o 218 de la *Ley 2/2006*, como subraya S. Álvarez González “¿Puede un extranjero acogerse al pacto de mejora gallego? El Reglamento 650/2012 y la Resolución DGSJFP 20 de enero de 2022”, *Revista de Derecho Civil*, vol. IX, nº1 (enero-marzo, 2022), Estudios, pp. 1-34, (pp. 6-7).

⁶ STJUE (C-277/20) de 9 de septiembre de 2021 (<https://curia.europa.eu/>). Sobre la sentencia y en especial sobre su transcendencia en materia de donaciones *mortis causa* y su calificación sucesoria véase I. Rodríguez-Uría Suárez, “Un par de cuestiones sobre el Reglamento (UE) 650/2012: ámbito de aplicación material y régimen transitorio de la elección de ley aplicable (STJ 9 de septiembre de 2021, Asunto C-277/20: UM)”, *La Ley: Unión Europea*, 98, 2021, A. Lara Aguado, “*Requiem* por las calificaciones internas en el marco del Reglamento (UE)

La cuestión planteada al tribunal era si el art. 3, ap. 1, letra b), del Reglamento Sucesorio Europeo debe interpretarse en el sentido de que un contrato de donación entre dos nacionales alemanes que residen habitualmente en Alemania es un contrato de sucesión en el sentido de dicha disposición: “¿Debe interpretarse el art. 3, ap. 1, letra b), del Reglamento [de Sucesiones] en el sentido de que constituye un pacto sucesorio, a efectos de dicha disposición, un contrato de donación *mortis causa* sobre un bien inmueble sito en Austria, celebrado entre dos nacionales alemanes que tienen su residencia habitual en Alemania y en virtud del cual, tras el fallecimiento del donante, el donatario dispondrá, frente al caudal relicto, de un derecho jurídico-obligacional a la inscripción registral de su derecho de propiedad en virtud de ese contrato y del certificado de defunción del donante, es decir, sin intervención de la autoridad competente en materia de sucesiones?”⁷. El TJUE respondió que “un contrato en virtud del cual una persona dispone que, a su muerte, se transmita la propiedad de un bien inmueble que le pertenece y que de esta forma confiere derechos relativos a su sucesión futura a otras partes de dicho contrato constituye un “pacto sucesorio” a los efectos del art. 3, ap. 1, letra b), del Reglamento de Sucesiones”.⁸

Pero, sin perjuicio de la importancia o bondad de esta decisión, lo cierto es que, al menos en el caso que nos ocupa, no parece que tenga mucho valor o trascendencia⁹, ya que no hubo transmisión de la propiedad en el momento de la celebración del pacto (como sí hubo en este caso), sino sólo en el momento del fallecimiento del donante y de la apertura de la sucesión. Y si el TJUE comienza afirmando que “... a este respecto, procede recordar que, si bien, en virtud del art. 1, ap. 2, letra g), del Reglamento de Sucesiones, quedan excluidos de su ámbito de aplicación, en particular, los bienes transmitidos por título distinto de la sucesión, por ejemplo mediante liberalidades, tal exclusión debe interpretarse de manera estricta”¹⁰, termina concluyendo que “... de ello se deduce que, cuando una estipulación

650/2012 e invalidez de la *professio iuris* anticipada limitada a un pacto sucesorio relativo a un único bien [sentencia del tribunal de justicia (sala primera) de 9 de septiembre de 2021], en “Crónica de Derecho internacional privado”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 42, 2021, pp. 29–33, N. Goñi Urriza, “La donación *mortis causa* como pacto sucesorio: Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primeira) de 9 de septiembre de 2021, UM, C-277/20”, *CDT*, 2022, vol.14, 1, 2022, pp. 736–743, L. Perreau-Saussine, “Qualification de “pacte successorial” et champ d’application du règlement européen n°650/2012 sur les successions internationales. CJUE, 9 sept. 2021, aff.C-277/20”, *Rev. crit. dr. int. pr.*, 2022–2, pp. 402–409.

⁷ *Ibid.*, §24.

⁸ *Ibid.*, §32.

⁹ Como también afirma S. Álvarez González “¿Puede un extranjero acogerse al pacto de mejora gallego?”, *loc. cit.*, p. 6.

¹⁰ STJUE (C-277/20) de 9 de septiembre de 2021 (<https://curia.europa.eu/>), §34.

contenida en un acuerdo relativo a una sucesión consiste, a semejanza de una liberalidad, en el sentido del referido art. 1, ap. 2, letra g), en una donación, pero no surte efectos hasta el fallecimiento del *de cuius*, está comprendida en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento”.¹¹ Esto, en nuestra opinión, desvirtúa un tanto la identidad de razón argumental del caso en cuestión, en el que la atribución de bienes surte efecto *antes* del fallecimiento del *causante*.

A la vista de lo anterior, y aunque el resultado jurídico-práctico fuera el mismo — al calificarse de mera donación, el pacto se regularía como tal, en los términos del art. 4 c) del Reglamento Roma I¹², por la ley del lugar o unidad territorial (por aplicación del art. 22 de Reglamento Roma I) donde radique el bien, mientras que sus efectos sucesorios quedarían dentro del ámbito de aplicación del Reglamento Sucesorio Europeo: en ambos casos, como veremos, el derecho foral gallego¹³—, hubiera sido prudente, para una decisión más cómoda y razonada, sin incurrir en una incoherencia de fundamentación, plantear al TJUE una cuestión prejudicial a fin de comprobar si era posible subsumir el *pacto de mejora* de derecho gallego en el ámbito de aplicación material del Reglamento Sucesorio Europeo.

II. LA APLICACIÓN DE LA LEY DE LA RESIDENCIA HABITUAL EN UN SISTEMA PLURILEGISLATIVO DE BASE TERRITORIAL Y EL ART. 36, APS. 1 Y 2, DEL REGLAMENTO EUROPEO DE SUCESIONES

Suponiendo, pues, que sea aplicable el Reglamento Sucesorio Europeo, es fácil afirmar que la ley aplicable es la española, como ley de la residencia

¹¹ STJUE (C-277/20) de 9 de septiembre de 2021 (<https://curia.europa.eu/>), §35.

¹² Sin perjuicio de la exclusión material del ámbito del Reglamento Roma I de las obligaciones derivadas de las sucesiones (art. 1.2º, c)), problema que así mismo resultaría resuelto por lo simple hecho de que se optaría, por razones sustantivas, por una calificación contractual y no sucesoria de la liberalidad hecha.

¹³ En mismo sentido, cf. S.A. Sánchez Lorenzo, “Doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Comentarios”, *AEDIPr*, t. XXII, 2022, pp 755–760 (p. 757): “Si en virtud de la calificación europea o autónoma, esta institución gallega se considera una “obligación contractual” en el sentido del Reglamento Roma I (RRI) “Roma I,” la ley aplicable se determinaría de conformidad con sus normas, lo que permitiría concluir en la aplicación de la ley gallega como ley tácitamente elegida en el pacto de mejora (art. 3 RRI) o por referirse a un bien inmueble situado en España [art. 4.1º letra c) RRI], toda vez que cada unidad territorial con Derecho propio es considerada como un país a los efectos del Reglamento (art. 22). No importaría mucho en este punto si la ley gallega reserva esta institución a españoles de vecindad civil gallega, pues aún en tal caso el contenido del pacto de mejora se entendería válido conforme al principio de autonomía contractual, al igual que la incorporación del Derecho gallego por referencia, esto es, como mero pacto entre las partes. Los efectos de este pacto sobre las legítimas o los derechos sucesorios se regirían, en todo caso, por la ley rectora de la sucesión, que como veremos es asimismo la ley gallega.”

habitual de los firmantes en el momento de la celebración del pacto (fecha de la escritura el 2 de agosto de 2021), en los términos de los arts. 25 y 21.1º de este Reglamento.

De los hechos no se desprende que existiera una elección de ley, ni siquiera tácita, en los términos del art. 22, a favor de la ley nacional de los firmantes, ya que el pacto se hizo con remisión a la ley gallega, que es precisamente el lugar de residencia habitual de los firmantes y por lo menos uno de ellos es francés¹⁴.

Siendo aplicable la ley española, como ley de la residencia habitual, y siendo España un sistema plurilegislativo en el que coexisten unidades territoriales con su propio conjunto de normas relativas, en este caso, a cuestiones sucesorias, siempre habrá que determinar a qué subsistema o suborden o unidad territorial, como queramos llamarlos, a cuya ley debe someterse la cuestión. Y el art. 36 del Reglamento establece que serán las normas de conflicto internas de ese Estado, es *decir*, las normas de Derecho interregional o interregional español, las que hagan esa determinación.

El art. 36.1º del Reglamento Sucesorio Europeo adopta así un modelo indirecto de remisión a un Estado plurilegislativo de base territorial, delegando en dicho Estado — y en la forma particular en que éste resuelva el (otro) problema de los conflictos internos — la determinación de la ley aplicable, con independencia de que dicho Estado lo haga a través de normas de Derecho exclusivamente interregional, o mediante el recurso (por remisión directa o analógica) a las normas de Derecho internacional privado, con (o sin) especificidades.

Esta última es la situación en España: el art. 16 Cc español introdujo particularidades o matices necesarias a la mera remisión a su Derecho internacional privado, para adaptar la solución internacional-privatista a los conflictos internos, y sustituyó la ley personal por el Derecho correspondiente a la *vecindad civil*.

Así, si un francés reside en Pontevedra, donde fallece (o donde ha otorgado un pacto sucesorio o hecho testamento), y la ley aplicable a la sucesión es, en la jurisdicción competente, la ley de la residencia habitual (en el momento de la apertura de la sucesión o en el momento de otorgar el pacto o testamento), por aplicación del art. 21 (y/o 25 y 24) del Reglamento Sucesorio Europeo, es decir, la ley española, y la norma de conflicto remite indirectamente (como hace el art. 36.1º de dicho Reglamento) a “las normas internas sobre conflicto de leyes de dicho Estado”, a dicha ley no puede

¹⁴ Como también afirma, demostrando a ilógica da conclusión de la Res. DGSJyFP, S. Álvarez González “¿Puede un extranjero acogerse al pacto de mejora gallego?, *loc. cit.*, p. 9.

resolver el problema porque, en virtud del art. 16, sería de aplicación el art. 9.8º, que remite a la ley nacional del *causante*, y en virtud del art. 16.1º, parte 1, a su *vecindad civil*, la cual el francés no tiene.

Cuando el sistema plurilegislativo no tiene una solución *suficiente* o *adecuada* de conflictos internos de leyes, debe recurrirse a las conexiones subsidiarias previstas en el propio art. 36.2º, y en este caso concreto a la ley de la unidad territorial en la que el causante tuviera su residencia habitual en el momento del fallecimiento (o en la que el otorgante tuviera su residencia habitual en el momento de celebrar el acuerdo en una lectura adaptada en virtud de la remisión del art. 25 al art. 21 del Reglamento) en los términos del art. 36, ap. 2, letra a). Es decir, en el caso descrito, la ley gallega.

El problema de densificar el ap. 2 del art. 36 para saber si cuando se refiere a la “falta de tales normas internas sobre conflicto de leyes” incluye casos como los descritos anteriormente de “inadecuación de las normas de conflicto interno” no es nuevo.

También en la solución del Código civil portugués para remitir las normas de conflictos a las leyes de los sistemas plurilegislativos —el hecho de que Portugal sea un Estado unitario no quita que sus órganos de aplicación de la ley puedan tener que aplicar las leyes de sistemas plurilegislativos como el español!— el art. 20.2º del Código Civil Portugués contiene esta disposición subsidiaria: “si *ello* no fuera suficiente, se aplicará la ley de la residencia habitual del interesado”.

La doctrina portuguesa¹⁵ es unánime en su opinión de que esta solución debe aplicarse a los casos en que exista una falta o haya insuficiencia o haya

¹⁵ Cf. A. Ferrer Correia, *Lições de Direito Internacional Privado*, Coimbra, Almedina, 2000, p. 400, J. Baptista Machado, *Lições de Direito Internacional Privado*, 3.ªed, Coimbra, Almedina, 1988, pp. 241 y 242, R. Moura Ramos, “S.T.J. – Acórdão de 16 de Maio de 2028 (*Relação sucessória plurilocalizada, sistemas jurídicos complexos e ordem pública internacional*)”, *RLJ*, n.º 4020, Ano 149.º, Jan.Fev. 2020, pp. 210–247 (p. 235) y H. Mota, “A remissão a um ordenamento plurilegislativo de base territorial no direito internacional privado da União Europeia: uma oportunidade perdida?”, in Gustavo Ferraz de Campos Mónico e Maria Rosa Guimarães Loula (Coord.), *Homenagem aos 70 anos do Professor Catedrático Rui Moura Ramos*, vol.I. Estudos de Direito Internacional Privado e Direito Privado Comparado, S.Paulo, Quartier Latin, 283–309, 2021; la misma posición ha sido adoptada por una parte significativa de la doctrina española: véase P. Quinzá Redondo, “Comentario al art. 36” en José Luis Iglesias Buigues y Guillermo Palao Moreno, *Sucesiones Internacionales. Comentarios al Reglamento (UE) 650/2012*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 291–301, sin perjuicio de entender que el problema ni siquiera existiría si se adoptara una perspectiva “dinámica” de la remisión del art. 16, que ya no debería remitir al art. 9.8, sino a las normas del art. 36. Además, S. Álvarez González, “El Reglamento 650/2012, sobre sucesiones, y la remisión a un sistema plurilegislativo: algunos casos difíciles o, simplemente, llamativos”, *Revista de Derecho Civil*, II, 4, 2015, pp. 7–28, (p. 17). No obstante, parte de la doctrina española admite no recurrir inmediato a las soluciones subsidiarias de lo art. 36, 2, más bien

inadecuación de soluciones de Derecho interregional o de Derecho internacional privado del Estado plurilegislativo, incluidos los casos en que exista (también) una diversidad de normas de Derecho interregional o de Derecho internacional privado en cada unidad territorial, como los conocidos casos del Reino Unido o de los Estados Unidos.

En Portugal, y en los casos de aplicación del art. 20 del Código Civil Portugués¹⁶, la mayor dificultad y divergencias doctrinales y jurisprudenciales se plantean en relación con la solución del ap. 2 del art. 20; por ello se determina, en *ausencia o insuficiencia* de normas de Derecho interregional del Estado plurilegislativo —ya sean normas especiales o simple remisión al DIPr, aunque con especificidades, como el caso del art. 16 del Código Civil español— a que se refiere la norma de conflicto —lo que incluye tanto los supuestos de inexistencia de normas de Derecho interregional como los de inexistencia de Derecho interregional *unificado*, como en EUA o RU—, la aplicación directa de la ley de la residencia habitual en lugar de la ley nacional, lo que puede implicar la aplicación de otra ley, distinta de la del propio Estado plurilegislativo¹⁷.

1. La (no) aplicación del art. 36, ap. 3, del Reglamento europeo de sucesiones a la situación sub iudice

Siguiendo con la aplicación del art. 36, no cabría plantearse (como hizo la Res. DGSJyFP 2517) la aplicación de su ap. 3, en el sentido de aplicar subsidiariamente la ley de la unidad territorial con la cual las personas cuya sucesión es objeto del pacto sucesorio tuvieran una vinculación más estrecha.

adoptar una solución dentro del ordenamiento español para colmar la laguna que resulta de la imposibilidad de aplicar el criterio de la vecindad civil a un extranjero sea por aplicación del Derecho civil común, sea por aplicación del Derecho de la entidad territorial que presente la “vinculación más estrecha”, sea por la aplicación del art.9.10^oCc o, finalmente, por la aplicación por analogía del art. 36.2^o del Reglamento Sucesorio Europeo (sobre estas soluciones y sus fuentes bibliográficas, véase E. Castellanos Ruiz y J. J. Álvarez Rubio, *La vecindad civil y la aplicación del derecho foral a los extranjeros*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2023, pp. 31–35).

¹⁶ Es decir, en las situaciones que no entran en el ámbito de aplicación de los Reglamentos europeos.

¹⁷ Para más referencias sobre esta cuestión, con un análisis de la jurisprudencia portuguesa al respecto, véase R. Moura Ramos, “S.T.J. – Acórdão de 16 de Maio de 2028 (*Relação sucessória plurilocalizada, sistemas jurídicos complexos e ordem pública internacional*)...”, *loc. cit.* y H. Mota, “A remissão a um ordenamento plurilegislativo de base territorial no direito internacional privado da União Europeia: uma oportunidade perdida?...”, *loc. cit.*

A estos efectos, la Res. DGSJyFP 2517 consideró que la ley aplicable resultaba del art. 27, en particular de su ap. 3, que califica como cuestión de forma “cualquier disposición legal que limite las formas autorizadas de disposiciones por causa de muerte (en este caso, el pacto sucesorio) en relación con la edad, nacionalidad y demás características personales de las personas cuya sucesión es objeto del pacto sucesorio”, considerando, en esencia, que la cualidad de los otorgantes como “gallegos” o poseedores de la *vecindad civil* gallega es una de estas características.

Y es que, con independencia de que la ley gallega sea o no la “ley de mayor conexión” (juicio irrelevante si no resulta de la solución de conflicto aplicable), la hipótesis nunca entraría en el ámbito del art. 36.3º en virtud del art. 27.3º, porque no estamos ante ninguna duda o preocupación sobre la *validez formal* del testamento. Dicho de otro modo: cuando se argumenta que la ley gallega sólo se aplica a los que tienen *vecindad civil* gallega y nunca, por tanto, a los extranjeros o no españoles, nada tiene que ver con las condiciones o requisitos específicos de la ley gallega respecto a cómo se exterioriza la voluntad — una cuestión *formal*.

En realidad, esto sólo sería así si una determinada forma de pacto sucesorio tuviera que ser seguida por extranjeros o sólo fuera accesible a quienes tuvieran la *vecindad civil* gallega: entonces estaríamos ante las especiales condiciones de forma que varían en función de la “edad, nacionalidad u otras características personales” del disponente a que se refiere el art. 27.3º y que determinan la subsunción a la ley señalada en el art. 27.1º. Pero no aquí, donde en ningún momento se cuestionó la *forma* del pacto o la hipotética reserva de la forma seguida para determinadas personas, sino únicamente si a esas personas con esas características (extranjeros sin *vecindad civil* gallega) se les aplican o no las normas sustantivas que regulan el *pacto de mejora* previsto en la ley gallega, es decir, si existe o no una restricción *sustantiva*, pero de base territorial, para acceder a ese tipo de previsión. En otras palabras: si se ha verificado en el caso *sub iudice* el criterio de aplicación de esa norma (gallega).

Dicho de otro modo: una cosa es saber si un catalán o un portugués o un francés pueden (o deben) suscribir un *pacto de mejora* por escritura pública como un gallego (o si están, hipotéticamente, obligados a hacerlo de otro modo), en los términos del art. 211 de la *Ley 2/2006*: se trata de una cuestión de forma (y internacional *vg.* si el pacto lo suscribe un extranjero), cuya ley determina el art. 27.1º en virtud del art. 27.3º; cuestión muy distinta es si un *vecino* catalán o un portugués (o, en este caso, un francés) puede suscribir *pacto de mejora* alguno, es decir, si la ley gallega que lo regula se aplica en sustancia al pacto suscrito. Esto dependerá de la ley indicada por los arts. 21 y 25 del Reglamento y no del art. 27.

Por lo tanto, en términos de recurso subsidiario a las conexiones del art. 36, no tiene sentido remitirse a la “ley con la conexión más estrecha” en virtud del ap. 3 del art. 36, que simplemente no es aplicable.¹⁸

2. El pacto de mejora del derecho foral gallego como norma de aplicación inmediata y el art. 30 del Reglamento Sucesorio Europeo

Distinta y más delicada es la cuestión de si la ley gallega, en concreto la *Ley 2/2006*, cuando restringe su ámbito de aplicación en el espacio al disponer en su art. 4.1º: “*La sujeción al derecho civil de Galicia se determinará por la vecindad civil*”, se está comportando (o transformando en virtud de esta norma todo el régimen material en ella consagrado) como una norma de aplicación inmediata (a los efectos de la aplicación del art. 30 del Reglamento Sucesorio Europeo) o como una norma material espacialmente autolimitada, es decir, una norma que, si bien confirma el contenido de la norma de conflicto y no prescinde de ella para ser aplicable en una situación internacional, restringe aún más su ámbito de aplicación en el espacio.

Desde este punto de vista, el derecho foral gallego y, en concreto, la celebración de *pactos de mejora* en sus términos y condiciones, sería directamente aplicable por el registrador, con independencia de la consideración del carácter internacional de la situación y del derecho internacional privado relevante, *pero* sólo cuando los otorgantes tuvieran *vecindad civil* gallega, siendo por tanto inaplicable a todas las demás situaciones, aunque en virtud de dichas circunstancias y tratamiento jurídico-internacional-privado formara parte integrante de la *ley de la residencia habitual* de los otorgantes.

Sabiendo que una norma de Derecho material, ya sea del foro o de ordenamientos jurídicos extranjeros, espacialmente autolimitada, dotada de una intensidad valorativa particular y que fija autónomamente su ámbito espacial de aplicación con independencia (o incluso en contra) del sistema general de normas de conflicto, se califica de norma de aplicación inmediata o internacionalmente imperativa¹⁹, no debemos olvidar que a menudo existe una norma de conflicto o, al menos, una disposición de derecho internacional privado que autoriza o habilita la consideración de este tipo de normas por el órgano jurisdiccional del foro del foro: este es el caso del

¹⁸ Vid. S. Álvarez González, “¿Puede un extranjero acogerse al pacto de definición mallorquín? El Reglamento 650/2012 y la Res. DGRN 24 de mayo de 2019”, *La Ley: Unión: Europea*, n.º 74, 31 de octubre de 2019, Ed. Wolters Kluwer, pp. 1–21 (pp. 6–10).

¹⁹ Cf. en tema de normas de aplicación inmediata, y por todos, A. Marques dos Santos, *As Normas de Aplicação Imediata no Direito Internacional Privado*, Coimbra, Almedina, 1991.

art. 30 del Reglamento Sucesorio Europeo (así como el art. 9 del Reglamento Roma I, el art. 30 del Reglamento (UE) 2016/1103, el art. 16 del Reglamento Roma II....) en relación con las normas materiales de la *lex rei sitae*, que en este caso coincidiría con el Derecho civil gallego.

Pero para ello sería necesario demostrar que las normas de sucesión eran “restrictivas”, debido a consideraciones económicas, sociales o familiares, y relacionadas con la categoría de los bienes allí situados. Evidentemente, éste no parece ser el caso. El Derecho foral gallego no impone ninguna restricción, sólo se limita territorial y subjetivamente^{20 21}.

También podría argumentarse que el *pacto de mejora* gallego no era más que una norma material espacialmente autolimitada (en virtud del art. 4 de la Ley 2/2006, de 14 de junio) que no es necesariamente una norma de aplicación inmediata, pues, aunque su ámbito de aplicación está delimitado, no excede del ámbito del ordenamiento jurídico en el que se inserta, es decir, sólo se aplica cuando el ordenamiento jurídico al que pertenece es competente en virtud de las normas de conflicto aplicables.²²

²⁰ Vid. S. Álvarez González, “¿Puede un extranjero acogerse al pacto de definición mallorquín?, *loc. cit.*, pp. 5 y 6.

²¹ Vid. P. Wautelet, «Article 30» (en A. Bonomi y P. Wautelet *Le droit européen des successions. Commentaire du Règlement (UE) n° 650/2012 du 4 juillet 2012*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 469–478. Aquí se deja claro que solo pueden clasificarse como normas de aplicación inmediata las disposiciones materiales que prevean un régimen derogatorio al derecho sucesorio común en este Estado y con un impacto directo en un bien o categoría de bienes y que, siempre con arreglo al considerando 54 del Reglamento, esta aplicación debe ser estricta o restrictiva; además no se enmarcan en las reglas de conflictos de esos Estados (como puede ser interpretado el art. 4 de la Ley 2/2006). Un ejemplo avanzado es lo de las normas sobre explotaciones agrícolas que pueden ser reservadas sucesoriamente para nacionales, lo que no puede estar más lejos de que los pactos sucesorios de mejora del Derecho gallego.

²² En el Derecho sucesorio portugués nos encontramos con una situación similar, aunque en lo que se refiere a la forma del testamento: es el caso del art. 2223 del Código Civil portugués, que exige una forma solemnizada para la otorgación o aprobación de un testamento hecho por un portugués en el extranjero en los términos de la ley extranjera (e independientemente de la forma “menos” solemne adoptada por la ley local). Esta norma podría considerarse como una norma de aplicación inmediata que derogaría, mediante la imposición de una determinada forma establecida en la ley personal portuguesa, la aplicación de la ley local autorizada por la norma de conflicto del art. 65, ap. 1, del Código Civil, calificación habilitada por el propio art. 65, ap. 2; o simplemente como una norma material espacialmente autolimitada confirmada por el contenido del art. 65, ap. 2. En cualquier caso, hoy, tras la entrada en vigor del Reglamento sucesorio europeo, el art. 2223 parece (como norma de aplicación inmediata) tácitamente derogado dado el claro *favor negotii* que inspira el art. 27 del Reglamento. Para más detalles, *vid.* H.Mota, “A validade formal das disposições por morte feitas por escrito no âmbito do Regulamento das Sucessões Internacionais e a revogação tácita do art. 2223.º do Código Civil”, in *Estudos Comemorativos dos 20 anos da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, [H.Mota, J.Ferraz Coutinho, M.R.Guimarães, M.Pestana de Vasconcelos, P. de Tarso Domingues, y R.Teixeira Pedro (coord.)], vol. I, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 593–611.

En este caso, las normas de conflicto aplicables son las contenidas en el Reglamento Sucesorio Europeo y en ningún momento se hace referencia a otra ley que no sea la de la residencia habitual, con independencia de la nacionalidad o *vecindad civil* del sujeto.

3. Los problemas de adecuación del Derecho interregional español ante la normativa europea

En este caso, nos encontramos ante un tipo de “delimitación” territorial del derecho foral que tiene un sentido subyacente indeleblemente conflictual y no material o sustantivo, es decir, no pretende condicionar la validez del pacto a una condición subjetiva del sujeto, por razones o valoración de sentido material sino únicamente reproducir y reiterar el criterio de conexión territorial utilizado por las especificidades del Derecho interregional español (presente en el art. 16 del Código Civil español, en su caso, porque la ley aplicable, en virtud del art. 9.8º, es la ley nacional).

En este sentido, y dado que la ley aplicable en virtud del art. 36.2º.a) y de los arts. 25 y 21.1º del Reglamento Sucesorio Europeo no es la ley nacional sino la ley de la residencia habitual (ley gallega), la delimitación subjetiva de la ley gallega se convertiría en una norma de conflicto de leyes adicional, es decir, resolvería un problema de aplicación de leyes en el espacio, violando la reserva constitucional de ley estatal para resolver estos mismos problemas²³ (art. 149.1º.8 CE) y eliminaría el efecto útil de la remisión de la norma de conflicto del Reglamento Sucesorio Europeo a la ley de residencia habitual.

Sea como sea que se mire esta cuestión, la aplicación del Reglamento Sucesorio Europeo, como concretización de la primacía de la aplicación del Derecho de la Unión Europea²⁴, no consiente en restricciones que no sean autorizadas por sus propios límites y normas consagrados sea en la reserva de orden público internacional o en normas de aplicación inmediata que, por lo expuesto, no concurren en este caso, o en caso de reenvío lo que también no ocurre.

Es decir, sería, en este sentido, o interpretado así, inconstitucional. Y, utilizando la expresión de Santiago Álvarez González: ¡“no puede revivirse de nuevo la vecindad civil por la puerta de atrás”!²⁵

²³ Cf. STC 156/1993, de 6 de mayo (BOE 28.05.1993 y STC 93/2013, de 23 de abril (BOE 23.05.2013).

²⁴ Vid. S. Álvarez González, “¿Puede un extranjero acogerse al pacto de mejora gallego?...”, *loc. cit.*, p. 26.

²⁵ *Ibid.*, p. 18.

De ello podemos concluir que, en nuestra opinión, la aplicación del derecho foral gallego al *pacto de mejora* sería la solución correcta²⁶, sin perjuicio de que constituiría una incoherencia normativa frente a una hipótesis análoga en la que los otorgantes fueran de nacionalidad española, residentes en Galicia, pero de *vecindad civil* no gallega.

De hecho, la remisión al Derecho interno de conflictos del Estado plurilegislativo, tanto si contiene Derecho interregional como si ofrece soluciones de remisión a su Derecho internacional privado, con adaptaciones (como es el caso de España, que resuelve los conflictos interregionales aplicando su DIPr, unificado, con adaptaciones, en los términos del art. 16 del Código Civil español) o mismo la aplicación analógica del Derecho internacional privado, puede ser, en última instancia, posible, pero *inadecuada* debido a las soluciones que ofrece el propio sistema plurilegislativo. En efecto, los conflictos de Derecho interno pueden ser resueltos por normas cuyas soluciones están pensadas desde un punto de vista axiológico-normativo y sistemático precisamente para resolver conflictos de Derecho interno y no para situaciones plurilocalizadas desde un punto de vista internacional, con puntos de contacto con otros Estados o, digamos, situaciones *extranjeras*.²⁷

Naturalmente, esta circunstancia conducirá a que las situaciones que dan lugar a conflictos internos (resueltos por el Derecho interregional, esto es, el DIPr estatal con adaptaciones, en este caso sustituyendo nacionalidad por *vecindad civil*) reciban un tratamiento distinto al de las situaciones internacionales a las que habrá que aplicar no el Derecho interregional (*rectius*: la solución del Estado plurilegislativo para los conflictos internos), por ser *inadecuado*, sino otras conexiones previstas en la norma de conflicto, en este caso las conexiones subsidiarias del art. 36.2º del Reglamento y, en concreto, la ley de la residencia habitual. Así, piénsese en la sucesión de un gallego, residente en Barcelona donde fallece, si está casado con una portuguesa o una catalana (o balear o con *vecindad civil común* o...); en el primer caso, si la norma de conflicto se remitiera a la ley de la residencia habitual (no importa si por adoptarnos una perspectiva “dinámica” del Derecho interregional español o, como nos parece más acertado, *ex vi* del

²⁶ No mesmo sentido, e no essencial, *vid.* E. Castellanos Ruiz y J. J. Álvarez Rubio, *La vecindad civil y la aplicación del derecho foral a los extranjeros*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2023, S. Álvarez González “¿Puede un extranjero acogerse al pacto de mejora gallego?... *loc.cit.*, p. 32 y S.A. Sánchez Lorenzo, “Doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Comentarios”..., p. 759.

²⁷ *Cf.* H. Mota, “A remissão a um ordenamento plurilegislativo de base territorial no direito internacional privado da União Europeia: uma oportunidade perdida?...”, *loc. cit.*, p. 284, y S. Álvarez González, “El Reglamento 650/2012, sobre sucesiones, y la remisión a un sistema plurilegislativo: algunos casos difíciles o, simplemente, llamativos”, *loc. cit.*, pp. 7–28.

art. 36.2º.a) del Reglamento, por imposibilidad de seguir el criterio de *vecindad civil*) se aplicaría el Derecho sucesorio catalán; en el segundo, el gallego, por aplicación del criterio de *vecindad civil ex vi* art. 16.1.1 y art. 9.8º.

La perspectiva “dinámica” del art. 16, defendida en España por parte de la doctrina²⁸ resolvería el problema, argumentando que ya no es aplicable el art. 9.8º Cc español. Así, si A, gallego, fallece en Barcelona, donde reside, la sucesión se regirá por la ley catalana, la de su residencia habitual, de acuerdo con el art. 21 del Reglamento de Sucesiones, *ex vi* art. 16 Cc español. Y lo mismo ocurriría si la cuestión fuera internacional y hubiera una remisión a la ley española: en este caso, si A fuera portugués o estuviera casado con una portuguesa, con lo que se superaría el problema del doble tratamiento de las relaciones internacionales respecto de las relaciones internas e incluso la laguna en la resolución de conflictos internacionales por remisión a las normas de conflictos internos, cuando la nacionalidad del interesado es extranjera, por la imposibilidad de aplicar el criterio de *vecindad civil*.

A esta solución puede oponerse lo dispuesto en el art. 38 del Reglamento, que reserva la autonomía legislativa a los Estados plurilegislativos en materia de conflictos internos; a lo que también puede oponerse que el art. 38 (y normas similares de otros Reglamentos europeos) no puede entenderse como una imposición, sino sólo como una garantía de la autonomía legislativa en materia de Derecho interregional.²⁹

Sin embargo, no creemos que el problema esté del todo resuelto, ya que la normativa europea también puede aplicar la ley de la nacionalidad [art. 8 c) y art. 5 c) del Reglamento de Divorcio Internacional³⁰; arts. 22 y 21.2º Reglamento de Sucesiones; arts. 26 y 22.1 b) del Reglamento de Regímenes Matrimoniales³¹...] y, en ese caso, ¿cómo determinar la ley aplicable? En los litigios internos, ¿se seguiría considerando el criterio de *vecindad civil*, ya que la remisión del art. 16 no es sólo a las normas de Derecho internacional

²⁸ Vid. J.L. Iglesias Buigues, “Comentario al art. 33”, J.L. Iglesias Buigues y G. Palao Moreno, *Régimen económico matrimonial y efectos patrimoniales de las uniones registradas en la Unión Europea. Comentarios a los Reglamentos (UE) 2016/1103 y 2016/1104*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 355 a 373 y P. Quinzá Redondo, “Comentario al art. 38 ...”, *loc. cit.*, p. 307.

²⁹ Vid. P. Quinzá Redondo, “Comentario al art. 38...”, *loc. cit.*, p. 305; en contra, S. Álvarez González, “Sobre la aplicación de Convenios internacionales y Reglamentos europeos en Derecho interregional”, *AEDIPr*, t. XVIII, 2018, pp. 127–161.

³⁰ Reglamento (UE) No 1259/2010 del Consejo de 20 de diciembre de 2010 por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial.

³¹ Reglamento (UE) 2016/1103 del Consejo, de 24 de junio de 2016, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales.

privado, sino que añade “particularidades” a las mismas, y en este sentido se consideraría también la aplicación a los litigios internacionales a los efectos de la remisión del art. 36.1º? ¿Qué ocurre cuando el interesado es extranjero y no hay forma de determinar la ley aplicable?

No parece nada claro que la sustitución de las normas nacionales de DIPr por las europeas conlleve la inaplicación de las adaptaciones que el art. 16 hace, en materia de resolución de litigios interregionales, a esas mismas normas. Dicho de otro modo, si el art. 36 del Reglamento de Sucesiones obliga, cualquiera que sea el elemento de conexión de la norma de conflicto, a considerar, por remisión indirecta y en primer término, las soluciones del Estado plurilegislativo para sus conflictos internos, y en el caso de España así se hace en virtud del art. 16, aunque se acepte que las normas de conflicto ya no son las contenidas en el Capítulo IV, en este caso el art. 9.8º, sino los arts. 21 ó 22 del Reglamento de sucesiones, ¿cómo puede justificarse que ya no se apliquen las *particularidades* a que se refiere el art. 16?

Por lo tanto, todas estas dudas, o problemas o incoherencias sólo parecen poner de manifiesto la necesidad de adaptar el Derecho interregional español al Derecho internacional privado de fuente europea que rige hoy en España.

III. BREVES CONCLUSIONES

A modo de conclusión, en este caso concreto podríamos concluir que, salvo mejor criterio, la resolución de la Dirección General no haya sido la más correcta.

Y respondiendo muy concretamente a las cuestiones que planteábamos al principio de este análisis: en el caso *sub iudice* estamos ante una cuestión de Derecho Internacional Privado que da lugar a un conflicto de leyes y requiere normas de conflicto; al tratarse de una liberalidad o donación a favor de un heredero y, no obstante, la transmisión de los bienes en vida de los donantes, el hecho de que altere, con *mejora*, la cuota legitimaria del heredero puntúa a favor de su calificación sucesoria.

Aquí llegados y una vez que las cuestiones sucesorias internacionales en el foro español son tratadas por el Reglamento Sucesorio Europeo, al confirmarse también su ámbito temporal de aplicación, se aplicaría, en los términos del art. 25 y 21 del Reglamento, la ley de la residencia habitual de los declarantes, que se encuentra en Galicia, España.

Al ser España un Estado plurilegislativo, el art. 36 del Reglamento remite la cuestión al Derecho interregional español, que a su vez aplica su Derecho Internacional Privado de fuente estatal, sustituyendo la conexión de nacionalidad por la *vecindad civil*; en el caso de un extranjero (en este caso, francés) por no poseer esta vecindad, la solución del Derecho interregional español no es adecuada, lo que implica recurrir a las conexiones subsidiarias del art. 36 del Reglamento y en este caso, a la ley de la residencia habitual en virtud del ap. 2, a), que es, en definitiva, la ley gallega que contempla el *pacto de mejora* en los términos en que se realizó y que podría entonces inscribirse en registro, al haber cumplido todas sus demás condiciones de validez.

BIBLIOGRAFIA

- Álvarez González, S., “¿Puede un extranjero acogerse al pacto de definición mallorquín? El Reglamento 650/2012 y la RDGRN de 24 de mayo de 2019”, *La Ley: Unión Europea*, n.º 74, 31 de octubre de 2019, Ed. Wolters Kluwer, pp. 1–21.
- Álvarez González, S., “El Reglamento 650/2012, sobre sucesiones, y la remisión a un sistema plurilegislativo: algunos casos difíciles o, simplemente, llamativos”, *Revista de Derecho Civil*, II, 4, 2015, pp. 7–28.
- Álvarez González, S., “Sobre la aplicación de Convenios internacionales y Reglamentos europeos en Derecho interregional”, *AEDIPr*, t.XVIII, 2018, pp. 127–161.
- Álvarez González, S., “¿Puede un extranjero acogerse al pacto de mejora gallego? El Reglamento 650/2012 y la Resolución DGSJFP de 20 de enero de 2022”, *Revista de Derecho Civil*, vol. IX, n.º 1 (enero–marzo, 2022), Estudios, pp. 1–34.
- Castellanos Ruiz, E. y Álvarez Rubio, J. J., *La vecindad civil y la aplicación del derecho foral a los extranjeros*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2023.
- Correia, A. Ferrer, *Lições de Direito Internacional Privado*, Coimbra, Almedina, 2000.
- Goñi Urriza, N., “La donación *mortis causa* como pacto sucesorio: Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primeira) de 9 de septiembre de 2021, UM, C–277/20”, *CDT*, 2022, vol.14, 1, 2022, pp. 736–743.
- Iglesias Buigues, J.L., “Comentario al art. 33” in José Luis Iglesias Buigues y Guillermo Palao Moreno, *Régimen económico matrimonial y efectos patrimoniales de las uniones registradas en la Unión Europea. Comentarios a los Reglamentos (UE) 2016/1103 y 2016/1104*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 355–373.
- Lara Aguado, A., “*Requiem* por las calificaciones internas en el marco del reglamento (ue) 650/2012 e invalidez de la *professio iuris* anticipada limitada a un pacto sucesorio relativo a un único bien [sentencia del tribunal de justicia (sala primera) de 9 de septiembre de 2021]”, en “Crónica de Derecho internacional privado”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 42, 2021, pp. 29–33.
- Machado, J. Baptista, *Lições de Direito Internacional Privado*, 3.ªed, Coimbra, Almedina, 1988.
- Mota, H., “A remissão a um ordenamento plurilegislativo de base territorial no direito internacional privado da União Europeia: uma oportunidade perdida?”, in Gustavo Ferraz de Campos Mónico e Maria Rosa Guimarães Loula (Coord.), *Homenagem aos 70*

- anos do Professor Catedrático Rui Moura Ramos*, vol.I. Estudos de Direito Internacional Privado e Direito Privado Comparado, S.Paulo, Quartier Latin, 2021, pp. 283–309.
- Mota, H., “A autonomia conflitual e o reenvio no âmbito do Regulamento (UE) n.º 650/2012, do PE e do Conselho, de 4 de Julho de 2012”, *RED — Revista Electrónica de Direito*, n.º 1, FDUP/CIJE, Fevereiro 2014, <http://www.cije.up.pt/revistared>.
- Mota, H., “A validade formal das disposições por morte feitas por escrito no âmbito do Regulamento das Sucessões Internacionais e a revogação tácita do art. 2223.º do Código Civil”, in *Estudos Comemorativos dos 20 anos da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, [H.Mota, J.Ferraz Coutinho, M.R.Guimarães, M.Pestana de Vasconcelos, P. de Tarso Domingues, R.Teixeira Pedro (Coord.)], volume I, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 593–611.
- Patrão, A. “Problemas práticos na aplicação do Regulamento Europeu das Sucessões: determinação da residência habitual por autoridades extrajudiciais, reenvio para a lei de um Estado-Membro e utilização da cláusula de excepção”, *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. 94, tomo 2, 2018, pp. 1171–1200.
- Perreau-Saussine, L., “Qualification de “pacte successoral” et champ d’application du règlement européen n°650/2012 sur les successions internationales. CJUE, 9 sept. 2021, aff.C-277/20”, *RCDIP*, 2022-2, pp. 402–409.
- Quinzá Redondo, P., “Comentario al art. 38” en José Luis Iglesias Buigues y Guillermo Palao Moreno, *Sucesiones Internacionales. Comentarios al Reglamento (UE) 650/2012*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- Quinzá Redondo, P., “Comentario al art. 36” en José Luis Iglesias Buigues y Guillermo Palao Moreno, *Sucesiones Internacionales. Comentarios al Reglamento (UE) 650/2012*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 291–301.
- Ramos, R. Moura, “O Direito Internacional Privado das Sucessões na União Europeia”, in *Estudos de Direito Internacional Privado da União Europeia*, IUC, 2016, pp. 237–287
- Ramos, R. Moura, “S.T.J. – Acórdão de 16 de Maio de 2028 (*Relação sucessória plurilocalizada, sistemas jurídicos complexos e ordem pública internacional*), *RLJ*, n.º 4020, Ano 149.º, Jan.Fev. 2020, pp. 210–247.
- Rodríguez-Uría Suárez, I., “Un par de cuestiones sobre el Reglamento (UE) 650/2012: ámbito de aplicación material y régimen transitorio de la elección de ley aplicable (STJ 9 de septiembre de 2021, Asunto C-277/20: UM)” *La Ley: Unión Europea*, 98, 2021
- Sánchez Lorenzo S.A., “Doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Comentarios”, *AEDIPr*, t. XXII, 2022, pp 755–760.
- Santos, A. Marques dos, *As Normas de Aplicação Imediata no Direito Internacional Privado*, Coimbra, Almedina, 1991.
- Wautelet, P., “Article 30” en A. Bonomi y P. Wautelet *Le droit européen des successions. Commentaire du Règlement (UE) n° 650/2012 du 4 juillet 2012*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 469–478.

