

CONDICION POLITICA, VECINDAD ADMINISTRATIVA Y VECINDAD CIVIL BALEAR

(En torno a los arts. 6º y 7º del Estatuto de Autonomía)

MIGUEL COCA PAYERAS

SUMARIO: 1. LAS TRES ECUACIONES LEGALES QUE SE OBTIENEN DE LOS ARTS. 6º Y 7º DEL ESTATUTO. 2. ANALISIS DE CADA UNA DE ELLAS. 2.1. Vecindad administrativa de un español en municipio de las islas Baleares, igual a "condición política" de ciudadano de la Comunidad Autónoma. 2.1.1. ¿Condición política autonómica, significa sujeción al ordenamiento público autonómico? Respuesta negativa. 2.1.2. La condición política y el derecho de sufragio: desconexión. A.- Sufragio activo. El art. 22 E.A.I.B. B.- Sufragio pasivo. El art. 21 E.A.I.B. 2.1.3. La inutilidad del concepto "condición política", derivante de la vecindad administrativa, y los riesgos de su admisión como criterio selectivo. 2.2. Vecindad administrativa de un extranjero en municipio de las islas, igual a sujeción al derecho civil de éstas, cuando adquiera la nacionalidad española. 2.2.1. La inviabilidad del primer término de la ecuación. 2.2.2. El carácter erróneo y antinómico del art. 6º,2 E.A.I.B. 2.2.3. Interpretación correctora del art. 6º,2 E.A.I.B. A.- Dificultad de funcionamiento práctico del precepto: la residencia de un extranjero. B.- Posible superación de las dificultades: art. 80,1,a) R.P.D. C.- El art. 6º,2 E.A.I.B. supone una excepción parcial a la aplicación del art. 15 C.c., en el ámbito balear. 2.2.4. Otras facetas de esa ecuación legal. A.- El absurdo resultado que deriva de la interpretación *a contrario* del art. 6º,2 E.A.I.B.: la pérdida de vecindad administrativa, equivale a desujeción al ordenamiento civil de Baleares. B.- Aspectos registrales. La Circular de la Dirección General de los Registros y Notariado de 26 noviembre 1980 y su falta de utilidad. 2.3. Vecindad civil balear, igual a sometimiento al ordenamiento civil de las islas. 2.3.1. El principio de territorialidad y su excepción general. 2.3.2. Relación entre esta ecuación y la anterior. Consecuencias. A.- La discriminación del español de origen frente al extranjero nacionalizado español, a la hora de quedar sometidos al derecho civil balear. B.- Argumentos en defensa del carácter no discriminatorio: la residencia del extranjero en las islas como requisito previo o presupuesto de su adquisición de nacionalidad. Inconsistencia del argumento: a) El art. 6º,2 contempla cualquier clase de adquisición de nacionalidad, no exclusivamente aquella derivada de la residencia. b) Distinto sentido de la "residencia", según se predique a efectos de adquisición de nacionalidad española o a efectos de adquisición

de vecindad administrativa en un municipio. 3. PROPUESTAS DE SOLUCION. 3.1. Líneas de solución. 3.1.1: El principio de territorialidad, y su sustitución por el de eficacia personal. 3.1.2. La vecindad administrativa y la condición política en el art. 6º E.A.I.B. A.- La condición política. B.- La vecindad administrativa del extranjero. 3.2. El texto alternativo al art. 6º,2 E.A.I.B. 3.3. Obstáculos que salva el texto propuesto. 4. APÉNDICE: LA LEY 7/1985 DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL REGIMEN LOCAL. 4.1. El intento de conectar la condición política con el derecho de sufragio. 4.2. La vigencia del art. 53,2 L.R.L.

1. *LAS TRES ECUACIONES LEGALES QUE SE OBTIENEN DE LOS ARTS. 6º Y 7º DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA BALEAR*

Las notas que a continuación se reproducen, traen causa del planteamiento que hacen dos preceptos de nuestro Estatuto (en adelante, E.A.I.B.) de Autonomía para las Islas Baleares, una vez resistemizados. Se trata del 6º y del 7º.

Manifiesta el 6º en su primer número que “A los efectos del presente Estatuto ostentan la condición política de ciudadanos de la Comunidad Autónoma los españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de las islas Baleares”. Añadiendo en su número 2: “Los extranjeros que, teniendo vecindad en cualquiera de los municipios de las islas Baleares, adquieran la nacionalidad española quedarán sujetos al derecho civil especial de las islas Baleares mientras mantengan esta vecindad y salvo en el caso de que manifiesten su voluntad en sentido contrario”.

Por su parte, el 7º se mueve en los siguientes términos: “Las normas y disposiciones de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y su Derecho civil especial tendrán eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que se puedan establecer en cada materia y de las situaciones que se hayan de regir por el Estatuto personal o por otras normas extraterritoriales”. Por lo que respecta al “derecho civil especial de las islas Baleares”, la alusión que lleva a cabo el precepto a ciertas “excepciones que se puedan establecer en cada materia” comporta una remisión al art. 14 del Código civil (en adelante, C.c.) en cuyo primer número se establece ya la excepción a la territorialidad: “La sujeción al derecho civil común o al especial o foral se determina por la vecindad civil”.

La lectura y resistemización —como anunciaba al principio— de estos dos artículos, nos permite obtener tres ecuaciones legales. La pri-

mera, deriva del art. 6º,1 y se enunciaría así:

Vecindad administrativa de un español en municipio de las islas Baleares. = Condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma balear.

La segunda, se extrae del art. 6º,2 y literalmente se formularía así:

Vecindad administrativa de un extranjero en municipio de las islas, que adquiera la nacionalidad española. = Condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma, y sujeción al Derecho civil balear.

Y la tercera, fruto de la implícita remisión del art. 7º E.A.I.B. al art. 14 C.c., se resume en:

Vecindad civil balear. = Sujeción al Derecho civil de Baleares.

Esta trilogía es el resultado, confuso por lo demás (como tendremos ocasión de comprobar más adelante), de la utilización de dos conceptos jurídicos: vecindad administrativa y vecindad civil. Para su comprensión debe tenerse en cuenta su origen histórico (1), y su actual sentido. Hoy, el concepto de vecindad administrativa nos lo ofrece el art. 44 de la Ley de Régimen Local (en adelante, L.R.L.): "Serán vecinos los españoles mayores de edad o emancipados que residan habitualmente en un término y estén inscritos con este carácter en el padrón municipal". Y el de vecindad civil, en el art. 14 C.c. en su nº 2 y 3 (2) y el 15 del mismo cuerpo legal, que no transcribo por ser suficientemente conocidos.

2. ANALISIS DE CADA UNA DE LAS TRES ECUACIONES LEGALES

2.1.- Vecindad administrativa de un español en un municipio de las

(1) Omíto toda la introducción histórica de ambos conceptos para evitar duplicidades ya que puede consultarse *in extenso* en el trabajo que publiqué en la *Rev. Jur. Cat.* del año 1981 bajo el título "Vecindad administrativa y vecindad civil. Génesis de un concepto legal", págs. 133 a 178.

(2) No menciono los números 4 y 5 de ese art. 14 C.c., porque éste último no es sino un criterio de adquisición o, mejor, tenencia de vecindad que refuerza el ya contemplado en el nº 2, y el primero (nº 4) porque la constitucionalidad de la regla ("La mujer casada seguirá la condición del marido...") es más que dudosa.

islas Baleares, igual a "condición política" de ciudadano de la comunidad autónoma balear

Esta primera ecuación extraída del art. 6º, 1 E.A.I.B. no sólo es propia de éste, sino que es constante en los 16 restantes Estatutos (3), con

(3) Concretamente, dicen esos Estatutos:

— *País Vasco*. Art. 7º, 1: "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".

— *Galicia*. Art. 3º, 1: "A los efectos 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".

— *Aragón*. Art. 4º, 1: "A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de aragoneses los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los Municipios de Aragón".

— *Madrid*. Art. 7º, 2: "A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de ciudadanos de la Comunidad los españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios".

— *Canarias*. Art. 4º, 1: "A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de canarios los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias".

— *Castilla-La Mancha*. Art. 3º, 1: "A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de ciudadanos de Castilla-La Mancha los que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la región".

— *Cataluña*. Art. 6º, 1: "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".

— *Cantabria*. Art. 4º, 1: "A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de cántabros los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Cantabria".

— *Murcia*. Art. 6º, 1: "A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de murcianos los españoles que, de acuerdo con las Leyes del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Región de Murcia".

— *Extremadura*. Art. 3º, 1: "A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de extremeños los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Extremadura".

— *Navarra*. Art. 5º, 1: "A los efectos de la presente Ley Orgánica, ostentarán la condición política de navarros los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Navarra".

— *Asturias*. Art. 7º, 1: "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 cualquiera de los Concejos de Asturias".

— *Castilla-León*. Art. 5º, 1: "Ambito personal. 1. A los efectos del presente Estatuto tienen la condición política de castellano-leoneses todos los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad".

la salvedad del de La Rioja, en cuyo art. 6,1 se matiza: "A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición de riojanos los españoles que, según las leyes del Estado, tengan residencia administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja". Con lo que en éste Estatuto, la ecuación es:

Residencia administrativa = Condición de riojano

Dejando, por el momento, de lado esta peculiaridad, hay que enfrentarse a la ecuación general a los restantes 16 Estatutos, y que en el balear hemos extraído del art. 6º,1. Los polos son: vecindad administrativa y condición política. Qué sea lo primero ya lo sabemos puesto que el transcrito art. 44 L.R.L. nos lo dice. Pero, ¿En que estriba esa "condición política" de ciudadano de la Comunidad Autónoma (de las islas, en nuestro caso)?, ¿Cuál es su trascendencia jurídica? Debo confesar que a pesar de intentarlo, no he logrado hallarla.

2.2.1.- ¿Condición política autonómica, significa sujeción al derecho público autonómico? Respuesta negativa

A primera vista, la dicción "condición política" presenta una connotación antagónica respecto de "condición civil". Parece que se trata "de los mismo", pero referido al sector opuesto del ordenamiento, al público. Según este inicial modo de reflexionar, la condición política jugaría en el campo del ordenamiento público autonómico el mismo papel que la vecindad civil en el ordenamiento civil autonómico o foral: ser el criterio determinante de la sujeción al mismo. De esta manera la conexión sería perfecta: condición política-ordenamiento público, y vecindad civil-ordenamiento privado (4) dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma. Pero la realidad está alejada de esa primera intuición. La "condi-

— *Andalucía*. Art. 8,1: "A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de andaluces los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía".

— *Valencia*. Art. 4º,1: "A los efectos del presente Estatuto, tienen la condición política de valencianos todos los ciudadanos españoles que tengan o adquiera vecindad administrativa en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma".

Si el lector ha tenido la paciencia de llegar hasta este punto, habrá comprobado que las diferencias entre estos artículos son mínimas y puramente gramaticales. Así, "Leyes Generales" aparece en ocasiones con mayúsculas y en otras no; "municipio" en el aragonés también va con mayúsculas; en el navarro en lugar del "presente Estatuto" se habla de la "presente Ley Orgánica"; en el valenciano, en lugar de hablar sólo de que "tengan" vecindad se añade "o adquieran", y poco más.

(4) Hablo de ordenamiento privado, excluyendo implícitamente de su ámbito tanto el subsector mercantil como el laboral en razón de la competencia exclusiva que el Estado

ción política” no constituye el tal criterio determinante del sometimiento al ordenamiento público autonómico. Es más, ni en el Estatuto balear ni en ningún otro, se establece un criterio que monopolice la sujeción al respectivo ordenamiento público autonómico (5), como revela el mismo art. 7º E.A.I.B. cuando se refiere a la “eficacia territorial, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia” de las normas de los poderes públicos de nuestra Comunidad.

2.1.2.- La condición política y el derecho de sufragio: desconexión.

A.- Sufragio activo. El art. 22 E.A.I.B.

A mayor abundamiento, ni siquiera puede decirse que tal condición legítima para ejercitar el derecho de sufragio en la elección de los parlamentarios de la Comunidad al *Parlament*, como induce a creer ese término “político”, y como ya ha sido puesto de relieve respecto de los Estatutos vasco, catalán y gallego, con argumentos algo diferentes a los que a continuación utilizo porque también son diferentes los textos legales de los que se parte (6). En el art. 22 de nuestra Carta Autonómica en lugar de afirmarse que serán electores todos los españoles que tengan la condición política de ciudadanos de la Comunidad Autónoma balear, leemos que lo serán “todos los ciudadanos españoles mayores de edad que figuren en el Censo electoral de las islas Baleares”, adaptando, en suma, al ámbito balear el tenor general del art 2,1 del Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales.

Pudiera argüirse que, dado que el Censo electoral está integrado por los que tienen vecindad en un municipio, y vecindad administrativa equivale a condición política, resulta que de ésta deriva la legitimación para ejercer el derecho al voto en ese ámbito territorial. Razonamiento que no es correcto ni en su desarrollo ni en sus fundamentos. No lo es en su desarrollo porque de los datos hasta aquí obtenidos, la deducción que podría hacerse, en buena lógica, es la que sigue: tanto la condición poli-

tiene según el art. 149,1,6ª y 7ª de la Constitución. Aquí, pues, ordenamiento privado es sólo ordenamiento civil.

(5) Cfr. en este sentido, Garau Juaneda, Luis “Comunidades Autónomas y Derecho Interregional” en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Interregional*. Santiago de Compostela. 1982, págs. 111-167. Concretamente, pág. 129 en donde se refiere a los criterios de sujeción a las normas fiscales, a las relativas a bienes situados en el territorio de la Comunidad, etc.

(6) En efecto, Garau Juaneda, *op. cit.*, respecto a los Estatutos catalán, gallego y vasco. Pero aún en ellos tampoco puede decirse que el derecho de voto activo para los cargos públicos de la comunidad dependa de la “condición política”.

tica como el derecho de sufragio son consecuencias jurídicas que derivan de una situación base común, como es la vecindad administrativa. Entonces, el punto de partida y de obligada retroacción es ésta vecindad, que aparece como el móvil generante de los otros dos conceptos (condición política y derecho de sufragio), que de esta forma nunca pueden ser equiparados. Tan sólo derivan de una misma fuente. Pero. . . lo más importante, es que el fundamento último de esta argumentación es falso. El origen de este circunloquio consistía, recordemos, en la afirmación de que el Censo electoral está integrado por aquellos sujetos que tienen vecindad administrativa en municipio de la Comunidad Autónoma. Y no es así. No es cierto que de la vecindad administrativa se derive la condición de elector, puesto que según el mentado art. 44 L.R.L. "Serán vecinos los españoles mayores de edad o emancipados. . .", "siendo que el art. 22 E.A.I.B., lo mismo que el art. 2, 1 del Real Decreto de 1977 (7), reduce el círculo de los electores a los "mayores de edad" al declarar que "Serán electores todos los ciudadanos españoles mayores de edad que figuren en el censo electoral de las islas Baleares". De donde, quedan al margen de la legitimación electoral toda una serie de sujetos que sin embargo tienen vecindad administrativa en municipio de las islas. Particularmente, todos los menores de edad emancipados que residan habitualmente en un término municipal de las islas y estén inscritos con el carácter de vecinos en el padrón correspondiente. O sea, los mayores de 16 años emancipados por concesión de quien ejerza la patria potestad (art. 317 C.c.), concesión judicial (art. 320), habilitación de edad (art. 321 C.c.), e incluso vida independiente (art. 319: "...para todos los efectos..."), además de los posibles mayores de 14 años que *ex art. 48, 2º* parf. C.c. hayan contraído matrimonio con dispensa judicial de edad (art. 314, 2º C.c.). Los sujetos que se encuentre en las situaciones descritas, pueden ser —acabamos de verlo— vecinos administrativamente según el art. 44. L.R.L., lo que les transforma según el art. 6.1 E.A.I.B. en políticamente ciudadanos de la comunidad isleña, careciendo empero *ex art. 22 E.A.I.B.* del derecho de sufragio en la misma.

B.- Sufragio pasivo. El art. 21 E.A.I.B.

Si el derecho de sufragio activo respecto del *Parlament* balear no depende de que se ostente la "condición política de ciudadano...", como visto quedó; hay que decir otro tanto del derecho de sufragio pasivo, de la legitimación para poder ser candidato y en su caso elegido diputa-

(7) Dice este art. 2, 1 del Real Decreto-Ley de 18 marzo 1977 sobre Normas electorales: "Serán electores todos los españoles mayores de edad incluidos en el Censo y que se hallen en el pleno uso de sus derechos civiles y políticos".

do, pues el art. 21 E.A.I.B. exige como requisitos la residencia más la inscripción en el censo electoral sumadas a la mayoría de edad y al pleno goce de "sus" derechos (8). Por lo que resulta que habrá vecinos, o sea políticamente ciudadanos de Baleares que no podrán ser elegidos (los mismos antes citados), y viceversa habrá sujetos que sin ser vecinos, sin ser políticamente ciudadanos de las islas, podrán ser elegidos con tal de que sean "residentes".

Cuestión distinta, es la de que sea difícil hallar un residente, español, mayor de edad, e inscrito en el censo electoral que no sea vecino. Pero es factible, ya que según el Decreto de 26 de diciembre de 1975 del Ministerio de Planificación del Desarrollo, tendente a actualizar y renovar el "Censo Electoral", éste se integra *ex art* 1º por los "residentes mayores de edad, vecinos cabezas de familia, mujeres casadas y residentes de 18, 19 y 20 años de edad... deduciéndolo de la inscripción del Padrón Municipal de habitantes..." (Adviértase que en aquel momento, la mayoría de edad *ex art.* 320 C.c. se adquiría a los 21 años). Y en la Orden de Presidencia de 20 de enero de 1976 relativa al mismo tema, en su art. 1º se insistía en que los integrantes del Censo Electoral eran: a) los residentes vecinos cabezas de familia según la L.R.L. b) las mujeres casadas residentes c) cualquier residente mayor de edad. Otro tanto puede decirse del Decreto de Presidencia de 7 de junio 1976 modificador del antes citado de 26 diciembre 1975 (9).

Por lo tanto, cualquier residente que no lo haya hecho el tiempo mínimo exigido para ser vecino pero esté empadronado, será un "elegible" sin ser "políticamente" ciudadano de la Comunidad Autónoma.

(8) Literalmente, dice el art. 21 E.A.I.B.: "Podrán ser elegidos Diputados del Parlamento los ciudadanos españoles residentes en las islas Baleares e inscritos en el censo electoral de éstas, siempre que sean mayores de edad y se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos".

(9) Pueden consultarse, respectivamente, en los Boletines Oficiales correspondientes al 8 enero 1976, 21 enero 1976, y 15 junio 1976, o en el *Repertorio de Legislación de Aranzadi*, del año 1976 (Ref. 28), (Ref. 116), (Ref. 1168).

Por otra parte, la conclusión a que hemos llegado es extensiva a las restantes Comunidades Autónomas, y contradice lo afirmado por la "Ponencia" sobre "Vecindad civil" del "Congreso de Jurisconsultos sobre los Derechos Civiles Territoriales en la Constitución". Zaragoza, 1981, págs. 33-44 (ejemplar mecanografiado), y especialmente, pág. 34: "Por el contrario, la llamada condición política, basada en los criterios de residencia y domicilio de la vecindad administrativa, hace referencia al solo campo de los derechos políticos, especialmente electorales, sin ninguna conexión ni interferencia con la vecindad civil y sus característicos efectos".

2.1.3.- La inutilidad del concepto "condición política", derivante de la vecindad administrativa, y los riesgos de su adopción como criterio selectivo

Para terminar con el análisis de esta primera ecuación legal, me veo abocado a criticar y calificar de inútil o superfluo el alumbramiento por los Estatutos autonómicos de la "condición política" engendrada por la vecindad administrativa. Y al mismo tiempo, hay que extender el juicio y adjetivos al Estatuto riojano, cuya creación de la "condición de riojano" derivante de la "residencia" es igualmente inútil, pues el art. 6º, 1 de ese cuerpo legal nos conduce al art. 42 L.R.L., precepto en el que se clasifica a los "residentes" (en nuestro caso, a los residentes en municipio de La Rioja, o "riojanos") en cabezas de familia, vecinos y domiciliados; englobando, por tanto, incluso a los extranjeros bajo esa etiqueta de "riojanos".

La ociosidad de este concepto de "condición política", puede producir, sin embargo, consecuencias mas graves que su mera futilidad, cuando pretendiéndole dar alcance jurídico sea adoptado por la Administración como criterio selectivo en el seno de una determinada Comunidad Autónoma. Piénsese, por ejemplo, en su uso como requisito para poder concursar u opositar en la provisión de plazas de los entes autonómicos, o para ocupar cargo o plaza determinados en una también concreta Comunidad, etc. De presentarse tales coyunturas, resulta que la tal "condición política" de ciudadano de la Comunidad de que se trate, actuaría como un doble criterio de discriminación entre españoles en el acceso a la función pública: primeramente discriminaría a los no residentes en la Comunidad, pero incluso dentro del grupo de los residentes en ella, discriminaría a los que tuvieran vecindad administrativa sobre los que no la tuvieran aun siendo residentes en municipio de la misma. Y si el lector cree que me he excedido en las suposiciones, basta para negarlo traer a la palestra la sentencia del T.S. de 16 de julio 1982 (Sala 4ª), en la que planteándose exactamente este problema en la Comunidad Autónoma del País Vasco, (en el Ayuntamiento de Galdácano, al adoptar éste como base para un concurso-oposición para la provisión de una plaza de Técnico de la Administración General de dicho Ayuntamiento, entre otros criterios, la exigencia de ostentar la "condición política" de vasco en los términos de su Estatuto de Autonomía) el T.S. no duda en afirmar que "la condición impuesta por tal acto de que los concursantes tuvieran la condición política de vascos no tenía cobertura legal alguna..." Y más adelante, explicita", ...con ello se infringe de un modo absoluto la Constitución vigente, Ley de leyes ésta, contraria a toda discriminación que consista en privar de la posibilidad del desempeño de la fun-

ción pública a quienes, siendo españoles, carezcan de aquel específico carácter, según resulta del artículo 14 de aquella para el que los españoles son iguales ante la Ley... e igualmente de su artículo 23 que en el número 2 proclama el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes..." (10).

Por lo tanto, y a modo de conclusión de este apartado, cabe decir que el intento realizado por los Estatutos de Autonomía de dotar a la vecindad administrativa (por la vía de la "condición política") de funciones y eficacia en el campo jurídico general, excediendo el reducido ámbito de la que se predica (se predica de un municipio, y se le pretende dotar de eficacia en el ámbito de la Comunidad Autónoma), es un intento malogrado. Otrosí, se ha creado un concepto cuya adopción como criterio selectivo crea un riesgo palpable de inconstitucionalidad. Lo que no significa, que siempre que se adopte tal criterio, sea este el resultado, como lo prueba el reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional de la constitucionalidad del art. 2,1 de la Ley del Parlamento Vasco 4/1981 de 18 de marzo sobre designación de Senadores representantes de Euskadi. Este precepto, impone a los candidatos a Senadores del País Vasco la limitación de que "ostenten la condición política de vascos". En efecto, en la sentencia de 18 diciembre 1981, el T.C. reconoce que tal requisito o limitación no sólo es constitucional sino "razonable y lógica, y pudo haber sido establecida en el Estatuto". Pero si se analizan las razones que aporta el Tribunal para justificar su decisión, nos percataremos de que en este caso el juego de la "condición política" tiene sentido, es lógico pero no en cuanto tal, sino en cuanto es uno, uno de tantos, de los criterios que permiten acomodar la figura del Senado, y por ende de los Senadores, como representantes de los diferentes territorios del Estado (Cámara de representación territorial, ex art. 69,2 Constitución). En suma, se utiliza correctamente de ese criterio, como podía haberse utilizado para ese mismo fin, de cualquier otro, como el de que fueran "miembros del Parlamento" autónomo, como hacen el art. 34,1 del Estatuto Cataluña, el 10,1,c del Estatuto Gallego, o el art. 28,1 de

(10) En realidad; el tema nuclear de la sentencia era el de si el Gobernador Civil de Vizcaya, podía o no suspender el acuerdo del Ayuntamiento de Galdácano en el que se adoptaron las bases que debían regir el citado concurso-oposición, cosa que había hecho aquel, el 6 junio 1980; suspensión que levantó la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Vizcaya, el 23 octubre 1980, decisión que revocó el T.S. en esta sentencia de 16 julio 1982, siendo ponente el Magistrado José María Reyes Montserrat. Puede verse en: *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, año 1982, Ref. 5446, y en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*. 1983, n° 30, (Sección: II.- Tribunal Supremo), págs. 1183-1186.

nuestro Estatuto Balear. (10 bis).

En contra de ese juicio general de desfavor hacia el concepto técnico de condición política, podrían citarse algunos Estatutos de Autonomía, que en contra de lo que ocurre con el de Baleares, y con la mayoría de ellos, prevén una funcionalidad electoral del mismo. Así, el de Extremadura, en cuyo art. 22,3 afirma que “Serán electores y elegibles los ciudadanos que, teniendo la condición política de extremeños, estén en pleno uso de sus derechos políticos” en relación a la Asamblea de Extremadura. O, el art. 18,9 del de Aragón, “Serán elegibles a Cortes de Aragón los ciudadanos que, teniendo la condición política de aragoneses, estén en el pleno uso de sus derechos políticos”. O, el art. 9º,1 del de Canarias, que con mayor rigor que los anteriores, delimita que “Serán electores y elegibles los mayores de edad inscritos en el censo que gocen de la condición política de canarios, según el artículo cuarto del presente Estatuto, y se encuentren en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos, sin perjuicio de las causas de ineligibilidad establecidas por la Ley”. Al margen de los problemas de viabilidad que estas reglas puedan tener por la amplitud reseñada de la vecindad administrativa, hay que destacar que, en mi opinión, en lugar de desvirtuar las afirmaciones que realizaba hace un momento, vienen a añadir argumentos de crítica, en la medida en que evidencian la mas absoluta heterogeneidad del concepto. Piénsese en lo absurdo que resulta el que aquellos que tienen la condición política de extremeños reciban legitimación electoral en el ámbito de su Comunidad Autónoma, mientras que aquellos que la tengan aragonesa sólo sean “elegibles” por ello (no electores), o que finalmente, aquellos cuya condición política sea la balear, no tengan ni una ni otra legitima-

(10 bis) En efecto, dice el T.C. que “El requisito de que los candidatos ostenten la condición política de vascos es del mismo tipo que el de ser miembros del Parlamento de la Comunidad Autónoma, establecida por el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 34,1), con la diferencia que en el caso que nos ocupa tal requisito no se basa directamente en el Estatuto Vasco, sino en una ley ordinaria del Parlamento Vasco...”. Y más adelante: “...exigir la condición política de vascos para dichos Senadores está en conexión directa con su carácter de Senadores designados por el Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca. Porque si bien las Cortes Generales, y por consiguiente el Senado, representan al pueblo español (art. 66,1 CE)... el Senado por su parte, lo hace específicamente como “Cámara de representación territorial” (art. 69,1 CE)...”. Para terminar, por lo que aquí interesa, diciendo: “La limitación impuesta por la Ley impugnada en su artículo 2,1 a los candidatos a Senadores del País Vasco, de tener la condición política de vascos, es razonable y lógica, y pudo haber sido establecida en el Estatuto, lo mismo que el Estatuto catalán estableció otra limitación... la inadmisibilidad de tales limitaciones vendría dada... por el hecho de que fuesen discriminatorias, lo que obviamente no es la que la Ley impugnada establece en su art. 2,1”. Cfr. en *BJ.C.* nº 9, pág. 3-14. Texto transcrito, en pág. 11, apartado d).

ción. Y todo ello, en base a un concepto que pretendidamente tiene carácter unívoco o general al Estado, como se manifiesta por la remisión que todos los Estatutos (*vide*, nota 3) hacen a las Leyes generales del Estado en orden a conectar la condición política a la vecindad administrativa.

2.2.- Vecindad administrativa de un extranjero en municipio de las islas, igual a sujeción al derecho civil de éstas, cuando adquiera la nacionalidad española

El análisis del art. 6º, 2 de nuestro Estatuto, presenta ante todo, una cuestión previa que únicamente voy a apuntar. Aludo a la constitucionalidad de su propia existencia. La pregunta a responder se formularía en estos términos: ¿Es posible que un Estatuto de Autonomía contenga normas para resolver conflictos de leyes, como intenta el precepto en cuestión? A primera vista, es ello posible dado que las leyes que los aprueban —como en nuestro caso la Ley de 25 febrero 1983— en tanto que orgánicas, (por imperativo del art. 81,1 Constitución), son de ámbito general, o “estatales”, y por tanto queda a salvo el principio de competencia exclusiva del Estado del art. 149,1,8ª Constitución (11). Pero también es cierto, como se ha apuntado recientemente (12), que esas leyes orgánicas que aprueban Estatutos de Autonomía exceden o desbordan parcialmente el poder exclusivo del Estado, pues por un lado en su proceso de elaboración han intervenido órganos no generales (arg. art. 146 Constitución: “Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas...”; criterio reiterado en el art. 151 del mismo texto), y además, su proceso de reforma, en virtud de lo previsto en el art 147,3 Constitución implica al correspondiente órgano legislativo de la Comunidad Autónoma, en nuestro caso, según refiere el art. 68,2 del E.A.I.B. Está en juego, por tanto el propio concepto de “competencia exclusiva”, que tanto si va referido al proceso de elaboración como al de modificación, no queda plenamente salvado. De todas formas, como ya he adelantado, sólo apunto la cuestión, que requeriría un estudio constitucional mas profundo.

Hecha esta aclaración, podemos introducirnos en el análisis interno del contenido de la norma.

(11) En este sentido, Lacruz, J.L. *Elementos de Derecho Civil*, I, vol, 1º, pág. 106, y Bercovitz, Rodrigo “La vecindad civil en los Estatutos de las Comunidades Autónomas”, *Rev. Jur. Cat.* 1981, págs. 366 y 367.

(12) Me refiero a Bercovitz, R. quien vuelve atrás en sus planteamientos, reconociendo y razonando tal mutación en “Vecindad civil y nacionalidad” *An. Der. Civ.* 1983, págs. 1149-1167. Concretamente *vide*, pág. 1155, nota 11.

2.2.1.- La inviabilidad del primer término de la ecuación

Esta segunda ecuación, que al principio hemos extraído de ese art. 6º, 2 E.A.I.B., nos presenta de nuevo a la vecindad administrativa aunque en diferente función a la analizada hasta aquí. Antes de introducirnos en la ecuación propiamente dicha, hay que puntualizar que uno de sus términos, el primero, es inviable. Cuando el art. 6º, 2 comienza diciendo "Los extranjeros que, teniendo vecindad en cualquiera de los municipios de las islas Baleares...", está afirmando algo sencillamente imposible. Imposibilidad que proviene del art. 44 L.R.L. tantas veces citado y que a la hora de señalar quienes son los vecinos comienza diciendo que "Serán vecinos los españoles mayores de edad o emancipados..." Nótese, "los españoles". Precisamente, de las tres categorías de residentes que contempla la L.R.L. (13), la única que no puede ostentar un extranjero es la vecindad, ya que el art. 45 los incluye como posibles domiciliados (14), y el art. 48 como cabezas de familia (15). Podría intentarse salvar el precepto, apuntando en dirección a ese art. 48 de la L.R.L. y al art. 85 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales (en adelante, R.P.D.) (16), en los que se abre la posibilidad de que los extranjeros, en ocasiones, sean asimilados a los nacionales en sus derechos y obligaciones. Pero esta vía tampoco conduce a buen puerto, ya que:

En primer lugar, los propios artículos reseñados (notas 15 y 16), fijan un límite a tal asimilación: los derechos de carácter político. Y acabamos de ver que la vecindad administrativa, acarrea, aunque inútilmente, la "condición política". Bien es cierto, que puede sostenerse que los de-

(13) El art. 42 afirma: "Los residentes se clasificarán en: Cabezas de familia, Vecinos y Domiciliados".

(14) En efecto, dice ese art. 45 L.R.L.: "Serán domiciliados, los españoles no emancipados, o los extranjeros, cualquiera que sea su condición que residan habitualmente en un término municipal".

(15) Dice el art. 48 L.R.L. "Los extranjeros cabezas de familia tendrán en el Municipio en que estén domiciliados los derechos y las obligaciones propios de los vecinos, salvo los de carácter político, sin perjuicio de lo que se establezca en los Tratados internacionales o de lo que, en defecto de éstos, se determine por el Gobierno en régimen de reciprocidad".

(16) Según el art. 85 del R.P.D. de 17 mayo 1952, modificado por el Decreto de 14 enero 1971: "1. Los extranjeros que vivan habitualmente en un Municipio serán clasificados, en todo caso, como domiciliados. No obstante si por su edad o estado civil su condición es análoga a la de los nacionales, podrán ser asimilados a los vecinos o a los cabezas de familia españoles, en sus derechos y obligaciones, salvo los de carácter político. 2. La anterior asimilación se entenderá sin perjuicio de lo que se establezca en Tratados internacionales o de lo que, en defecto de éstos, se determine por el Gobierno en régimen de reciprocidad".

rechos políticos a los que aluden el art. 48 mitad L.R.L. y 85,1 *in fine* R.P.D. nada tienen que ver con la condición política del art. 6º.1 E.A.I.B. Lo que equivale a predicar que el término “político” se utiliza con diferente contenido en uno y otro caso. Con lo que, para solucionar un problema estamos creando otro mayor, el de redefinir el contenido jurídico del término “político” según la sede en que se ubique, ya que ni en la Constitución española ni en Estatuto de Autonomía alguno se aclara (17).

En segundo lugar, la asimilación posible de que estamos hablando, es limitada por el art. 48 L.R.L. al ámbito municipal (“...tendrán en el Municipio en que están domiciliados los derechos y las obligaciones propios de los vecinos...”), mientras que en el 6º,2 E.A.I.B. la vecindad —como veremos a no tardar— juega en un ámbito supramunicipal, en el de la Comunidad Autónoma. En cualquier caso, por lo tanto, no podría alcanzar la asimilación al caso previsto en el 6º, 2.

En último lugar, y como argumento decisivo y concluyente, hay que recalcar que la propia previsión legal de “asimilación”, en ocasiones, entre nacionales vecinos y extranjeros no vecinos, es la mejor prueba de su diferente encuadramiento. Asimilar, significa aquí, abrir la posibilidad de que el extranjero meramente domiciliado goce de los mismos derechos (con la excepción vista) que el nacional con vecindad administrativa, pero de ahí a que el extranjero pueda ser “vecino” media una distancia irrecorrible en buena lógica jurídica, aunque recorrida por el artículo que nos ocupa. Si está prevista, en ocasiones, una asimilación en el régimen jurídico de dos figuras (vecindad/domicilio) es porque “no son” lo mismo.

2.2.2.- *El carácter erróneo y antinómico del art. 6º,2 E.A.I.B.*

El art. 6º,2 E.A.I.B. es, según se acaba de poner de relieve, un precepto erróneo, antinómico con la L.R.L. y el R.P.D. a los paradójicamente remite en su nº 1 (“...los españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa...”; y estas “Leyes generales” son precisamente las dos citadas). y sin embargo ya figuraba con idéntico tenor en el Anteproyecto de Estatuto elaborado por la llamada “Comisión de los once”, sin que ningún Grupo político ba-

(17) Refiriéndose a la “condición política” en el Estatuto catalán, pone de manifiesto la indefinición tanto estatutaria como constitucional del término, Bercovitz Rodríguez-Cano, Rodrigo “La vecindad civil en los Estatutos de las Comunidades Autónomas”, *Rev. Jur. Cat.* 1981, págs. 363-376, concretamente en pág. 368.

lear presentara texto alternativo alguno, ni fuera subsanado el gazapo en el *iter* parlamentario.

El porqué de tan aparente error legislativo, me parece que puede señalarse sin gran riesgo. Creo que el 6º,2 E.A.I.B. pretende decir sin lograrlo lo que efectivamente dice en relación a su ámbito aplicativo el art. 7º,2 del Estatuto de Autonomía para Cataluña (en adelante, E.A.C.), que prevé la situación de un sujeto que era extranjero pero que ya ha adquirido la nacionalidad española, cuando dice: “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”. Puestos a imaginar, lo más creible es que los redactores de su concordante balear queriendo redactar un precepto con idéntico sentido al catalán, pretendieron, al mismo tiempo, apartar la apariencia de plagio, y para ello alteraron el orden gramatical de las oraciones. Así, en tanto que ambos comienzan refiriéndose al extranjero, el del Principado continúa preveyendo, en primer lugar, su adquisición de nacionalidad española, para despues, hablar de su vecindad administrativa; mientras que el nuestro, sitúa antes la vecindad que la adquisición de nacionalidad española, cosa inviable. Por decirlo con frase gráfica y vulgar: hemos colocado el “carro” de la vecindad antes que las “mulas” de la nacionalidad (18).

2.2.3.- Interpretación correctora del art. 6º,2 E.A.I.B.

Corolario de todo lo anterior: el único atajo que permite dar sentido a la norma es interpretarla correctoramente, entendiendo que quiere decir o dice, lo mismo que realmente dice el transcrito art. 7º,2 E.C. Por lo que la ecuación segunda, es en realidad como sigue:

Extranjero que se naciona-	Sujeción al Derecho civil
liza español y tiene	especial o foral de
vecindad administrativa	= las islas Baleares.
en municipio balear.	

(18) Pone de relieve, el origen plagiaro del precepto Bercovitz, R. “Vecindad civil y nacionalidad” *cit.*, pág. 1156, cuando afirma: “. . . el artículo 6º,2 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, copia clara (y desafortunada en lo que tiene de negativo el modelo), aunque con alguna variante en las palabras, del mencionado artículo 7º,2”. Sin embargo, no advierte —seguramente porque lo trata incidentalmente— el total alcance del infortunio.

A.- Dificultad de funcionamiento práctico del precepto: la residencia de un extranjero

Aun con este corregido texto, el funcionamiento práctico del mismo es, cuando menos, problemático. He sostenido antes de hoy, refiriéndome al art. 7º, 2 E.C. que su aplicación no es factible (19), porque aunque el extranjero residiera en Baleares (o en Cataluña) cuando adquiere la nacionalidad española, no puede tener vecindad administrativa porque por un lado ya hemos recalcado que el art. 44 L.R.L. limita tal condición a los españoles, y por otro el art. 53,1 de la misma ley establece la forma en que con mayor brevedad puede adquirirse aquella vecindad, que resulta ser por residencia durante seis meses continuos y solicitud del español en cuestión (20). Según este enfoque, el extranjero que se nacionalice español deberá aguardar seis meses para poder tener vecindad administrativa en Baleares. Y en este período de tiempo, resulta que entra en juego el art. 15,1 C.c. sujetándolo al Derecho civil común: "1. La adquisición de nacionalidad española lleva aparejada la vecindad civil común, a menos que el extranjero residiere en un territorio de derecho especial o foral durante el tiempo necesario para ganarla según el artículo anterior y en el expediente de nacionalidad hubiera optado por la vecindad foral o especial". El conflicto es patente, y no tiene sentido que a los seis meses de estar sometido al ordenamiento civil común pase a estarlo al especial balear. De alguna forma, hay que evitar en estas hipótesis el art. 15,1 C.c., su entrada en escena.

B.- Posible superación de las dificultades: art. 80,1,a) R.P.D.

Frente a este modo de pensar, se ha mantenido (21) que el español naturalizado, o sea, el extranjero que adquiere nacionalidad española puede tener vecindad administrativa a partir del momento mismo de la nacionalización, pues los seis meses que se exigen como período mínimo de residencia en el art. 53,1 L.R.L. pueden ser anteriores a ese momento, apoyándose en el art. 80,1, a) R.P.D. cuyo tenor es: "Serán residen-

(19) Cfr. *op. cit.* nota 1, pág. 177.

(20) El art. 53,1 L.R.L. afirma: "1. El Alcalde declarará de oficio la vecindad de los españoles mayores de edad o emancipados, que, al formarse o rectificarse el padrón, lleven por lo menos dos años de residencia efectiva en el término municipal. Asimismo declarará en cualquier momento la vecindad de los españoles mayores de edad o emancipados que, residiendo durante seis meses continuos, por lo menos, en el propio término, lo solicitaran.

2. En análogas condiciones declarará el Alcalde domiciliados a los españoles, no emancipados".

(21) Así, Garau Juaneda, Luis *op. cit.* pág. 152.

tes en cada término municipal: a) Los españoles y los extranjeros que lleven más de dos años viviendo en el término. b) Los españoles y extranjeros que habiendo solicitado adquirir la residencia..." Si el extranjero puede ser "residente", los seis meses anteriores a la nacionalización se le computarán a efectos de adquisición de vecindad civil. Entiendo que la clave de bóveda está en interpretar si el art. 53,1 L.R.L. al referirse a la "vecindad" de los "españoles" y a la "residencia" lo hace como requisitos conectados necesariamente entre sí, o si la única conexión necesaria es la que media entre "vecindad" y "español". De concluir lo primero, el precepto exigiría seis meses de "residencia siendo español" para poder ser vecino; de decantarnos por la segunda interpretación, bastaría, siendo español, el haber "residido durante seis meses" para alcanzar o poder alcanzar el grado de vecino. Lo cierto es que del artículo no puede deducirse ni lo uno ni lo otro, como también lo es que el art. 80,1,a) R.P.D. puede leerse conjuntamente con el 53,1 L.R.L. y de tal guisa se logra dar sentido y operatividad tanto al art. 7º,2 del E.C. como al 6º,2 corregido del de Baleares. Esta es la gran ventaja que ofrece la tesis del citado Profesor frente a la que mantuve en el año 1981, aunque dogmáticamente sean ambas defendibles.

C.- El art. 6º,2 E.A.I.B. supone una excepción parcial a la aplicación del art. 15 C.c. en el ámbito balear

Dando por bueno lo dicho, aparece una tercera cuestión: ¿En que estado aplicativo queda el art. 15,1 C.c. y la regla opuesta que establece? Pues en virtud del alcance derogatorio de los dos Estatutos citados, queda excepcionada su aplicación en el caso catalán y balear, y aplicable en los restantes casos de territorios con derecho civil propio que no han previsto estatutariamente el evento, como son Aragón, Galicia y el País Vasco. Queda también al margen Navarra, pues en una norma que originará problemas en el futuro, el art. 5º,3, de su Estatuto se dice que "La adquisición, conservación, pérdida y recuperación de la condición civil foral de navarro se regirá por lo establecido en la *Compilación del Derecho Civil Foral o Fuero nuevo de Navarra*". Y concretamente en su Ley 13 del *Fuero nuevo* se soluciona pacíficamente el tema del extranjero que se nacionalice español residiendo en Navarra: "En el expediente de adquisición o recuperación de la nacionalidad española, se presumirá que adquiere la condición foral de navarro el extranjero que residiere en Navarra al conseguir la nacionalidad".

Ahora bien, como tendremos ocasión de constatar en el *epígrafe 2.3.2.B.a.*, ni el precepto balear (ni el catalán) evitan totalmente, en todo caso, la aplicación del art. 15 C.c. a sujetos extranjeros residentes.

en Baleares, (o Cataluña) cuando adquieren la nacionalidad española; pues, aquellos que no ostenten tal vecindad administrativa, se verán engullidos por la aplicación del art. 15 C.c., por muchos años de residencia que pudieran acreditar en las islas (o en Cataluña).

2.2.4.- *Otras facetas de esa ecuación legal.*

Para concluir con esta segunda ecuación, hay que hacer hincapié en otras dos facetas. En la mención legal del art. 6º, 2 E.A.I.B. y 7º, 2 E.C. de "mientras mantengan", y en el alcance o repercusión registral de esta problemática.

A. - El absurdo resultado que deriva de la interpretación a contrario del artículo citado: la pérdida de la vecindad administrativa, equivale a desujeción al ordenamiento civil de Baleares

Si el 6º, 2 afirma que el extranjero nacionalizado con vecindad administrativa quedará sujeto al derecho civil balear "mientras mantengan esta vecindad", *a contrario* resulta que cuando deje de tener tal vecindad administrativa en municipio de las islas dejará también de quedar sometidos a ese ordenamiento civil. Esto es, que el cambio de vecindad administrativa de este sujeto comporta la desujeción al derecho civil balear. Y obviamente, hay que añadir aunque no lo diga el precepto, la sujeción bien a otro ordenamiento civil especial, o al común, porque todo español necesariamente debe estar sometido a uno de ellos. Claro es, se nos dirá, que el Estatuto balear sólo debe prever cuándo se deja de estar sujeto al derecho civil correspondiente, pero no puede inmiscuirse en el sometimiento o sujeción a otro ordenamiento civil, pues excede de su ámbito competencial. Pero si admitimos que el E.A.I.B. establezca las causas de pérdida de la sujeción al derecho civil propio, estamos posibilitando que se genere una situación de anomia porque mientras que el 6º, 2 E.A.I.B. *a contrario* expulsa de su ámbito a un sujeto por la mera pérdida de su vecindad administrativa en municipio de las islas, no existe una norma de enlace en otro ordenamiento civil español (ni en el común ni en los forales) que por tal causa le acoja. Tal sujeto, sólo es marginado de la aplicación del derecho civil balear sin que exista procedimiento inmediato de sujeción a otro ordenamiento. Según el art. 14 C.c. deberá transcurrir un período de, como mínimo, dos años antes de adquirir una vecindad civil que es la única puerta de entrada en un ordenamiento civil, que el Código ha previsto. No hace falta insistir en que ese corolario no es de recibo, y que también en este punto el precepto es criticable por su imprecisión, juicio que una vez más extendiendo a su concordante catalán. El mantenimiento, o no, de la vecindad adminis-

trativa por parte de ese sujeto, no debería incidir en manera alguna sobre su salida de la órbita aplicativa de un derecho civil u otro (22). Y para ello, nada mejor que en lugar de utilizar el legislador las palabras "mientras mantengan", haber utilizado las "con tal que tengan", así la tenencia o no de la vecindad administrativa iría exclusivamente referida al momento de ingreso en el ordenamiento civil balear o catalán, sin que pudiera interpretarse *a contrario* que también se establece una regla de pérdida de la sujeción. Dado que no ha sido así, hay que buscar soluciones interpretativas del precepto fuera del mismo, concretamente en el sistema general de vecindad civil, como hace Bercovitz y forzar su inaplicación *a contrario*, de forma que quede limitado en su eficacia normativa al caso de adquisición, entendiéndose que una vez producido tal evento, la persona nacionalizada española y con vecindad civil balear "quedará sometida a las reglas generales sobre cambio de vecindad civil, aplicables a todos los españoles, contenidas básicamente en el artículo 14 del Código civil" (23).

B.- Aspectos registrales. La circular de la Dirección General de los Registros y Notariado de 26 noviembre 1980 y su falta de utilidad

La segunda faceta anunciada atañe a los aspectos registrales que se derivan tanto del art. 6º, 2 E.A.I.B. como del 7º, 2 E.C. Como es sabido, la aparición de los primeros Estatutos de Autonomía (el catalán y el vasco), generó dos "Circulares" de la Dirección General de los Registros y del Notariado, la de 6 de noviembre de 1980 sobre "nacionalidad o regionalidad autonómica" (24) y la de 26 de noviembre del mismo año

(22) En idéntica línea se mueven las opiniones de Bercovitz, R. *op. cit.* nota 17, pág. 372 apartado b), y de Garau *op. cit.*, pág. 153, ambas en relación al art. 7º, 2 del Estatuto catalán.

(23) En: "Vecindad civil y nacionalidad" *cit.* pág. 1156, al principio.

(24) Esta Circular, aparecida en el B.O.E. de 12 noviembre 1980, decía así: "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 aquellas, 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), la expresión *nacionalidad* puede tener otro significado, pues comprende 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, 8ª, de la Constitución).

Atendiendo a estas razones la Dirección General, en interpretación del art. 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

que rectifica sensiblemente el tenor de la primera, en lo referente al sentido de la palabra "nacionalidad"; y que, por lo que aquí nos importa, prevé en su segundo punto que, "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". Una lectura atenta, patentiza que, curiosamente, la Dirección General facilita la inscripción de la vecindad administrativa, o mejor, de la condición política autonómica en el Registro Civil, no con la vista puesta en su posible función de determinar el ordenamiento civil aplicable al extranjero que ha adquirido la nacionalidad española (segunda ecuación; art. 6º, 2 E.A.I.B.), sino en la primera ecuación (art. 6º, 1 E.A.I.B.). Ello, se refleja también en la introducción o texto que precede al acuerdo, en donde únicamente se menta la vecindad administrativa recogida en el Estatuto catalán y en el vasco (los únicos vigentes entonces) en esa función de identificar a la persona adscribiéndola políticamente a una Comunidad Autónoma (25). Aquí, cabe hablar tanto de infortunio como de inutilidad, ya que si hemos concluido que la condición política está ayuna de consecuencias jurídicas, su inscripción en el Registro Civil es igualmente estéril. Entiendo que, sólo tendría justificación su inscripción en el caso concreto que constituye esta segunda ecuación legal, porque entonces la vecindad administrativa, y por ende la condición política, cumplen idéntico cometido que el estado civil de "vecindad civil": determinar el ordenamiento civil español al que queda sujeto el individuo de quien se predique. En tal hipótesis, la condición política es un "hecho concer-

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".

(25) Efectivamente, esa Circular de 26 noviembre 1980 (B.O.E. de 28 del mismo mes y año), se manifestaba así: "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 arts. 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 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...

niente al estado civil” y *ex art. 1 Ley Registro Civil* debería inscribirse. Y este es el extremo que no contempla la Circular de 26 noviembre 1980, porque además de lo dicho no debe olvidarse que la entrada en el Registro Civil de la condición política que prevé esa disposición es facultativa del interesado: “si el interesado lo pidiere”. Como tampoco, el sentido que se da a este ingreso en el Registro, que es el de una mera mención de identidad que añadir a los signos identificadores descritos en el art. 12 del Reglamento del Registro Civil (en adelante, R.R.C.): nombres y apellidos, nombre de los padres, número del documento nacional de identidad, naturaleza, edad, estado, domicilio y nacionalidad. El papel de la condición política que se “puede” llevar el Registro es harto modesto, cuando cumple otro de gran trascendencia para el estado civil, que es ignorado registralmente hablando. Pero aún hay más. Ni siquiera como mención de identidad tiene sentido el tomar razón en el Registro de la condición política de ciudadano de una u otra Comunidad Autónoma, porque carece de una nota esencial a todo signo de identificación y que como tal reúnen los previstos en el art. 12 R.R.C., la “universalidad”. Universalidad, significa que un signo de identificación para ser tal debe poder predicarse de cualquier sujeto integrado en el ordenamiento jurídico del que se parta, debe poder detectarse en cada uno de tales sujetos. Por ejemplo, el nombre y los apellidos son “universales” al ordenamiento jurídico español porque cualquier sujeto los tiene, lo mismo ocurre con el nombre de los padres, con la edad etc. Y sin embargo, la condición política de ciudadano de una comunidad autónoma no la tienen los españoles, no puede detectarse una de ellas en cada sujeto, sino —como veíamos hace un momento— sólo en los españoles mayores de edad o emancipados (art. 44 L.R.L.), quedando sin identificar bajo este criterio todos los menores de edad no emancipados (26). Queda claro, pues, que ni siquiera como mención de identificación de ingreso voluntario en el Registro, tiene sentido jurídico la condición política.

2.3.- Vecindad civil balear, igual a sometimiento al derecho civil propio

2.3.1.- El principio de territorialidad y su excepción general

La tercera y última ecuación, se origina como consecuencia de la

(26) De las menciones de identidad que cita el art. 12 del R.R.C., existe una que tampoco lo es, por carecer de la misma nota de “universalidad”: el número del documento nacional de identidad. En otro orden de cosas, existe otra, descrita con una ambigüedad impropia de un texto jurídico y sobre todo de un Reglamento del Registro Civil; me refiero al “estado”. Sobran las aclaraciones.

remisión que implícitamente lleva a cabo el art. 7º E.A.I.B. al art. 14 C.c., cuando tras afirmar la territorialidad del Derecho civil especial, añade, “sin perjuicio de las excepciones que se puedan establecer en cada materia y de las situaciones que se hayan de regir por el Estatuto personal o por otras normas extraterritoriales”. El artículo recuerda, en la medida en que es una transcripción, el art. 7º, 1 del E.C., y como éste, presenta *a priori* el inconveniente de que a pesar de proclamar pomposamente el principio de territorialidad para el Derecho civil balear (o catalán, en aquel caso), la excepción que admite tiene mayor envergadura que el propio principio, al conducirnos al citado art. 14 C.c. en cuyo primer número leemos que: “La sujeción al Derecho civil común o al especial o foral se determina por la vecindad civil”; es decir, criterio personal. La técnica legislativa adoptada no es, por este motivo, la más adecuada. Sobre este particular hay que traer a colación como modélico el art. 9º del Estatuto de Autonomía de Aragón, que tras establecer en su primer número el principio de territorialidad para las disposiciones de la Comunidad Autónoma, especifica en su segundo número que “Las normas que integran el Derecho civil de Aragón tendrán eficacia personal y serán de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial”. A la precisión con que se expresa, hay que añadir la virtud de ser el único Estatuto de Autonomía que contempla de manera directa la vecindad civil, como criterio de sujeción al ordenamiento civil especial correspondiente.

2.3.2.- Relación entre esta ecuación y la anterior

Con la salvedad que acabo de hacer en el epígrafe anterior, la actual ecuación (Vecindad civil balear = Sujeción al Derecho civil foral o especial de las islas), ofrece algunos flancos aptos para el comentario, básicamente deducibles de su puesta en relación con la ecuación antes objeto de estudio (Extranjero que se nacionaliza... etc.).

A.- La discriminación del español de origen frente al extranjero nacionalizado español, a la hora de quedar sometidos al derecho civil balear

El primer flanco, atañe a la puesta de relieve de una discriminación entre el extranjero que adquiere la nacionalidad española teniendo vecindad administrativa en municipio de Baleares y el español que tenga simplemente vecindad administrativa en uno de estos municipios, a la hora de quedar sometidos al ordenamiento civil balear. Una discrimina-

ción en favor del extranjero, porque en tanto que a éste una vez que adquiere la nacionalidad española le es suficiente con haber residido durante 6 meses en uno de esos municipios para a través de la vecindad administrativa el art. 6º,2 E.A.I.B. sujetarlo al ordenamiento civil balear, al español de origen, (por ejemplo a un emigrante peninsular con vecindad civil común, o aragonesa, o cualquier otra) el art. 7º E.A.I.B. al remitir al 14 C.c., le está exigiendo un mínimo de dos años de residencia para quedar sujeto a ese ordenamiento civil balear. Entre tanto, su posible vecindad administrativa sólo le convierte en políticamente balear, por contra al extranjero nacionalizado que será política y civilmente balear. Estoy de acuerdo en que en el caso del extranjero nacionalizado hay que atribuirle o adscribirlo sin demora a un ordenamiento civil, cosa que no ocurre con el emigrante peninsular que estará sometido a uno. Pero lo que creo no puede admitirse, es que para solucionar ese problema de adscripción inmediata, se le otorgue al extranjero nacionalizado una vía de la que también puede servirse el peninsular (la vía de la sujeción al derecho civil balear como consecuencia de la residencia en las islas) pero exigiéndole a éste último mayores requisitos, mayor duración en esa residencia. Máxime si se tiene en cuenta que esta vía abreviada se fundamenta en la previa condición de extranjero que, en todo caso, debería suponer —de tener que suponer alguna diferencia— una rémora y no un privilegio, tal y como podría deducirse del anteriormente citado art. 85 R.P., al referir que tales extranjeros “si por su edad o estado civil su condición es análoga a la de los nacionales, podrán ser asimilados a los vecinos o a los cabezas de familia españoles...”. Claro es, que en la hipótesis preceptuada en el art. 6º,2 E.A.I.B. no se trata de un “extranjero”, sino de un español que acaba de adquirir esa nacionalidad, y por ende la disyuntiva no es entre español y extranjero, sino entre españoles. Lo que no obsta, reitero, a que el criterio en que se apoya el artículo para facilitar su entrada al ordenamiento civil balear, sea su previa situación de “no español”. Que ello acarrea una discriminación de los españoles de origen a la hora de pretender quedar sometidos al ordenamiento civil balear o al catalán, es inconcuso. Más discutible es, si tal discriminación vulnera o no el art. 14 de la Constitución, o lo que es lo mismo, si los arts. 6º,2 E.A.I.B. y 7º,2 E.C. son anticonstitucionales. Para que así fuera indubitadamente, habría que entender que todos los españoles tienen el derecho a, cumpliendo con los requisitos legales, ser encuadrados en el ordenamiento civil que decidan. Si en sentido técnico existiera este derecho, el que a uno se les exigieran mayores requisitos temporales que a otros, vulneraría el art. 14 Constitución. Pero, aunque el tema es prolijo, creo que no hay apoyo legal para pregonar la existencia de ese derecho en nuestro ordenamiento.

B.- Argumentos en defensa del carácter no discriminatorio: la residencia del extranjero en las islas como requisito previo o presupuesto de su adquisición de nacionalidad. Inconsistencia del argumento

De cualquier forma, lo cierto es que ante la decisión de querer someterse a un ordenamiento civil especial como el catalán o el balear, le es más "fácil" conseguirlo al extranjero que se nacionaliza español que al aragonés, andaluz o murciano aunque todos residan en un municipio de las islas. Y no se nos replique, diciendo que prácticamente la discriminación no se producirá nunca porque el art. 6º, 2 E.A.I.B. se encamina a aquellas situaciones de adquisición de nacionalidad española por un extranjero residente en las islas desde tiempo atrás a la nacionalización; por lo que, el plazo de residencia exigido para adquirir la nacionalidad, al ser mayor que el exigido al peninsular para adquirir la vecindad administrativa, deja a éste no discriminado. Y digo que no es una réplica adecuada, por dos órdenes de motivos:

a) El art. 6º, 2 contempla cualquier clase de adquisición de nacionalidad, y no exclusivamente aquella derivada de la residencia

Primeramente, porque el artículo en discordia, no clarifica ni exige una forma concreta de adquisición de la nacionalidad española, por lo que hay que llevar a su redil todos los casos posibles. Particularmente, dentro de la adquisición originaria sería incluso subsumible la hipótesis que plantea el art. 17, último párrafo C.c. de determinación legal de filiación respecto de padre o madre español, la de opción del art. 19 C.c., la concesión discrecional de "carta de naturaleza" del art. 21 C.c., y por último la de solicitud, previa residencia en sus diferentes variantes del art. 22 C.c. Dejando al margen estos últimos casos, en los anteriores es lo más probable que no haya mediado residencia en España, (o en cualquier caso, no tiene porqué haberla habido). Si existió, y duró seis meses en municipio de las islas, ya sabemos que la adscripción al ordenamiento civil de estas es el corolario, pero... ¿Qué ocurre con el extranjero que se nacionaliza español sin tener vecindad administrativa en municipio de las Baleares? Estamos ante otra carencia del precepto cuya importancia no sería mayor de no ser por sus consecuencias. ¿Cuáles son?: en principio, y en tanto no sea modificado el precepto por el Parlamento del Estado español (porque, el *Parlament* balear parece que carece de competencia al respecto *ex art. 149, 1, 8ª*) reaparece el art. 15 C.c. en el ámbito balear, que de esta guisa no resulta apartado en su íntegra fuerza aplicativa por el art. 6º, 2 E.A.I.B., tal y como apunté en el epígrafe 2.2.3.C. Y en tales ocasiones, puede decirse que tiene lugar una inversión de los términos discriminatorios, una mutación en la cualidad y naturaleza de

la discriminación que se produce; ya que, de una situación discriminatoria en contra del español de origen por relación, y por ende en favor de un sujeto extranjero que acaba de adquirir la nacionalidad (art. 6º,2 E.A.I.B.), pasamos a una norma (art. 15 C.c.) que discrimina los ordenamientos forales frente al civil-común, pues "La adquisición de nacionalidad española lleva aparejada la vecindad civil común, a menos que el extranjero residiere en un territorio de derecho especial o foral durante el tiempo necesario para ganarla según el artículo anterior..." (2 años, en resumen) (27). El resultado de combinar estas dos criticadas reglas es el siguiente: si un extranjero ha residido como mínimo seis meses en Municipio de las islas Baleares, automáticamente (salvo manifestación en contrario) queda sujeto al adquirir la nacionalidad al derecho civil de las islas, pero si sólo hubieran sido cinco (pongamos por caso), los meses de residencia en Municipio de las islas, con igual automatismo queda sujeto al derecho civil común. Y aunque, (sigamos en el campo de la hipótesis), éste extranjero, cuando era tal, hubiera residido anteriormente durante años en Cataluña, o en Aragón, etc, territorios respecto de los que su conexión e incluso inserción, ha podido ser mucho mayor que la que mantenga con las islas (28).

b) *Distinto sentido de la "residencia", según se predique a efectos*

(27) Sobre el carácter discriminatorio del art. 15 C.c. existe práctica unanimidad en la doctrina, quien ya a raíz de la sentencia del T.S. de 14 diciembre 1967 manifestó su preocupación. Cfr.: Lacruz Berdejo, J.L. "Vecindad civil del extranjero que adquiere la nacionalidad española. Comentario a la sentencia de 14 diciembre 1967", en *Homenaje a Francisco Palá*. Zaragoza (sin datar), pág. 65 y ss. Otros trabajos al respecto, son: Navarro Esteban, "Comentario" *Rev. Der. Esp. y Amer.* 1968, pág. 209-211; Pecourt García, Enrique "Nota" a la antedicha sentencia, en *Rev. Esp. Der. Int.* 1968, págs. 806-815; el trabajo de *La Revista Jurídica de Cataluña*, publicado en el año 1968, págs. 555-590, bajo el encabezado "Regionalidad del extranjero que adquiere la nacionalidad española (Objeciones a la sentencia del T.S. de 14 diciembre 1967)".

Mas concretamente sobre el art. 15 C.c., pueden verse los trabajos de Rodrigo Bercovitz comentando tal precepto, por un lado en *Comentarios a la reforma del Código civil*. Madrid. 1977, tomo I, págs. 718-129, y en *Comentarios al Código civil y Compilaciones forales*, dirigidos por M. Albaladejo, Madrid, 1978, tomo I, págs. 503-514.

(28) Percatándose de la problemática que genera la amplitud literal del precepto, Bercovitz, R. "Vecindad civil y nacionalidad" *cit.*, pregona una interpretación restrictiva tanto del art. 15,1 C.c. como de los arts. 7º,2 E.A.C. y 6º,2 E.A.I.B., limitándolos a los casos de adquisición de nacionalidad por residencia, y por carta de naturaleza. Sin embargo, sus objetivos, son algo diferentes a los que propugno en el texto. Así, respecto del art. 15,1 coincidimos en evitar que el principio discriminatorio que contiene alcance a las vecindades catalana y balear (pág. 1156), pero no estoy muy seguro de que deba evitarse "que los artículos 7º,2 y 6º,2 de los Estatutos de Cataluña y Baleares se apliquen absolutamente a todos los casos de extranjeros que al nacionalizarse como españoles residan en Cataluña o en las Islas Baleares, respectivamente" (pág. 1157). Al respecto, remito al lector el epígrafe 3.2.

de adquisición de nacionalidad española, o a efectos de adquisición de vecindad administrativa en un municipio

En segundo lugar, tampoco es una réplica adecuada porque aún en los supuestos en que se trate de un extranjero con residencia, o mejor que adquiere la nacionalidad española por residencia, no hay que olvidar que el plazo exigido por el art. 22 C.c. es menor, en ocasiones, que el mínimo de dos años que el art. 14. C.c. exige para ganar vecindad civil, pues es hasta de un año (29). No es sustentable, pues, la afirmación inicial.

Pero, sobre todo, no lo es porque aún en estos casos de adquisición de nacionalidad por residencia, ya sea el plazo de 10 o de 1 año, la exigencia del art. 22 C.c. de tal "residencia" no puede homologarse con la "residencia" exigida a efectos de ostentar la condición política o la vecindad administrativa. En efecto, mientras que la primera es una "residencia en España" (por tanto, en "cualquier Municipio de España"), la segunda está mucho más recortada: residencia en Municipio de las islas. De donde, como adelantaba *ad exemplum* hace un momento, puede suceder que un extranjero que adquiriera la nacionalidad española por residencia durante 10 años, lo haya hecho durante 12 en Cataluña, pero en los últimos tiempos la haya fijado en Baleares habiendo adquirido vecindad administrativa por residencia durante seis meses. Entonces, el art. 6º,2 E.A.I.B. lo sujeta al derecho civil de las islas. Y viceversa, al extranjero que haya residido durante 20 años en las islas y que sin embargo al adquirir la nacionalidad española no tenga vecindad administrativa en Baleares, el vacío del art. 6º,2 lo impulsa hacia la regla del art. 15 C.c.: sujeción al derecho civil común. Ambas soluciones me parecen carentes de la lógica interna que pretendidamente sustenta la regla del art. 6º,2 E.A.I.B.: sujetar al derecho propio a quien haya mantenido con el territorio de la Comunidad Autónoma una vinculación y la consiguiente inserción en el entramado social, cultural, y por lo tanto también jurídico, en mayor grado al que pueda predicarse de otras Comunidades autónomas con derecho civil propio o sin él.

(29) El art. 22, texto reformado por la Ley 13 julio 1982, concreta que: "Bastará, sin embargo, el tiempo de residencia de un año para:

- 1º. El que haya nacido en territorio español.
- 2º. El nacido fuera de España de padre o madre que originariamente hubieran sido españoles.
- 3º. El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar.
- 4º. Quien se haya casado con español o española aunque el matrimonio se hubiese disuelto.

En todos los casos..."

3. PROPUESTAS DE SOLUCION

Ante la caótica situación legal propiciada por los artículos comentados, que he descrito en sus rasgos más sobresalientes, parece insuficiente el limitarse a criticarlo. Se impone el apuntar unas líneas o esbozos de solución de *lege ferenda*, al margen de las soluciones posibilistas que he ido señalando al socaire del actual art. 6º, 2 E.A.I.B. Y el punto de partida es el de afrontar, sin temor, la necesidad de reformar totalmente esos preceptos. Y digo sin temor, porque en ocasiones se cree que reformar un texto legal de reciente aparición y con la carga política que encierra un Estatuto de Autonomía, constituye una actuación peligrosa o poco deseable, por cuanto merma el prestigio del texto, que es la pieza maestra de engarce con la Constitución española. Con tal modo de pensar, se hace un flaco favor a la causa autonómica, pues el que la misma repose sobre reglas que (en el aspecto que estamos tratando, no hace falta precisarlo) contienen errores, disfunciones y antinomias, no hace sino añadir dificultades a la consolidación de esa nueva forma de organización política. Aclarado esto, hay que preguntarse por cuales deben ser las líneas por las que deberían discurrir los “nuevos” arts. 6º y 7º E.A.I.B.

3.1.- Líneas de solución

Lógicamente, la solución tiene que venir de la mano de dos preceptos que no generen, que eviten, los problemas que hasta aquí he ido desgranando. El *desideratum* de normas alternativas a los arts. 6º y 7º E.A.I.B. debe reunir tal requisito, además del de no plantear otros nuevos. Y entiendo que ello es factible en ambos casos.

3.1.1.- El principio de territorialidad, y su sustitución por el de eficacia personal

Es cierto que el actual art. 7º E.A.I.B., en la medida en que es una mera declaración general sin aplicación práctica conocida, (como decía en el *epígrafe 2.3.1*), no constituye un obstáculo insuperable para el normal funcionamiento del ordenamiento civil balear. Pero, si estamos de acuerdo en que el criterio por el que se aplica el antedicho ordenamiento es el personal (vecindad civil), no advierto razón alguna que justifique la dicción del tal artículo. Así, el que el ordenamiento privado español sea un conjunto-marco en el que se mueven otros subconjuntos (30), co-

(30) Defiende el tenor actual del art. 7º E.A.I.B. en base a los argumentos que trato de rebatir en el texto, Masot, Miguel en “Tratamiento del Derecho civil de las Islas en

sa cierta o que comparto, no veo en qué altera el que el criterio de aplicación sea el personal o el territorial. En otros términos, puede existir un ordenamiento privado, marco de referencia, integrado por subordenamientos civiles o privados especiales o no, sin que ello necesariamente signifique que su única posible cohesión sea el principio de territorialidad. Será éste, o será el personal (técnicamente es indiferente) según sea la elección de política legislativa. Y el legislador español, en el art. 14 C.c. se decanta diáfano por el criterio personal, que además es el históricamente deseado por los territorios con propio ordenamiento civil. Constituye un apriorismo entender que “ordenamiento” y “territorio” son dos realidades inescindibles. El que la Comunidad Autónoma Balear, como las restantes, tenga una referencia territorial (art. 2º E.A.I.B.: “El territorio de la Comunidad Autónoma de las islas Baleares es el formado por el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y otras islas menores adyacentes”) hace que las competencias que asume y su ejercicio tengan necesariamente aquella referencia, pero como señalan Díez-Picazo y Rubio Llorente en el voto disidente a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 julio 1983, “no puede ocurrir lo mismo en modo alguno con el derecho y con las normas emanadas de tales competencias. Constituye un error pensar que las normas emanadas de las Comunidades Autónomas son normas de efectos en el espacio estrictamente territoriales” (31).

el Estatuto de Autonomía”, *Estudis Baleàrics*, juny 1983, págs. 13-26. Concretamente, pág. 19, tras manifestar su desacuerdo con las críticas vertidas sobre su concordante del Estatuto catalán, afirma: “El texto de nuestro Estatuto, como el del Estatuto catalán, tiene que examinarse partiendo de la consideración, expuesta anteriormente, del actual ordenamiento jurídico privado español como conjunto-marco en el cual se mueven otros subconjuntos, uno de los cuales es nuestro ordenamiento jurídico civil. En este caso, es de rigor la aplicación, de entrada, de dicho Ordenamiento dentro del marco territorial de la Comunidad Autónoma, y sólo cuando resulte por razón del estatuto personal, que es aplicable otro Derecho, se dará paso al mismo. Y ello, está de acuerdo con lo que se dice en el artº. 7º, en que, tras el principio de la eficacia territorial de nuestro Derecho, se añade la coletilla “sin perjuicio de las excepciones...”.

(31) Se trata de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de la disposición final primera de la Ley del País Vasco 1/1982 de 11 de febrero, sobre cooperativas. Esta, y el voto disidente, puede verse en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, 1983, nº 28/29. Particularmente, pág. 941 se reproduce aquel voto: “... Tiene importancia... la diferencia entre las competencias, entendidas como conjuntos concretos de poderes y de funciones cuya titularidad ostenta la Comunidad Autónoma y los actos producidos en el ejercicio de tales competencias. Esta diferencia es especialmente importante en el caso de que estos actos consistan en la creación de normas jurídicas, porque la competencia de cuyo ejercicio resultan es un poder de producción de derecho... Pues bien, así como las competencias y su ejercicio tienen una referencia territorial expresa, no puede ocurrir lo mismo en modo alguno con el derecho y con las normas emanadas de tales competencias. Constituye un error pensar que las normas emanadas de las Comunidades Autónomas son normas de

Parece más consistente el justificar el principio de territorialidad proclamado en el art. 7º E.A.I.B., por razones de índole práctica, de práctica judicial que “en ocasiones, no ha sabido calibrar que, en una región con Derecho civil propio, éste es y debe ser el Derecho de normal aplicación, y por el contrario, ha exigido la prueba de la vecindad civil mallorquina para derivar de ello la posible aplicación de nuestro Derecho” (32). Pero a pesar de su consistencia, entiendo que es igualmente inatendible. Porque de alguna forma, reaparece el apriorismo apuntado. El que el ordenamiento de normal aplicación en Baleares sea el propio (civil balear), es una consecuencia de que la mayoría de los habitantes de las islas tendrán tal vecindad civil. Desde un punto de vista jurídico, la tónica general, la “normalidad”, viene dada porque será “lo normal” el que se ostente tal vecindad. Esa es la única interpretación posible, repito una vez más, a la luz del art. 14 C.c. Que luego resulta que en ocasiones es de difícil prueba tal vecindad, como revela Masot en el ejemplo citado en la nota 32, pues búsquese un medio de facilitar tal prueba, pero no se llegue a la conclusión de que los obstáculos rituarios desvirtúen el ordenamiento sustantivo. Por último, téngase en cuenta que el criterio de la territorialidad entendido como que “de entrada” en las Baleares hay que aplicar derecho civil propio sin necesidad de alegar la vecindad civil

efectos en el espacio estrictamente territoriales. En el art. 149,1,8 de la Constitución hay una referencia clara a las “normas para resolver los conflictos de leyes”, que no son sólo las que constituyen el Derecho internacional privado, sino también las constitutivas del Derecho internacional (así, en el texto, quiere decir —sin duda— interregional, aunque sería mejor hablar de “interautonómico”), que resuelve los conflictos entre las diferentes leyes que se integran el ordenamiento jurídico nacional español, entendido en el sentido global. Por esto... hay que acudir a esas normas de Derecho interregional, que en el actual Derecho positivo español se encuentran en el Título preliminar del Código Civil”.

El voto particular, finaliza —por lo que a nosotros interesa— con la importante afirmación: “...el establecimiento de las normas sobre el conflicto de leyes es competencia del Estado y del sistema general de Derecho interregional, sin que ninguna Comunidad Autónoma pueda modificarlo, otorgando a sus leyes un ámbito de aplicación distinto del que resulta de dicho sistema”. Adaptándolo a nuestro caso, la Comunidad Autónoma Balear, no puede establecer como criterio de aplicación de su ordenamiento civil el principio de territorialidad, porque el art. 14,1 C.c. previamente impone el personal. Sucede, sin embargo, que el art. 7º E.A.I.B. (como todo él) no es una norma emanada de la Comunidad Autónoma sino del Parlamento u órgano legislativo del Estado —como ya se apuntó en el texto— por lo que el art. 14 C.c. a pesar de su común origen “estatal” (no autonómico), se diferencia del tal art. 7º en que su ámbito aplicativo es “general” y no “especial”...

(32) Afirmación que realiza el especialista en Derecho civil balear Miguel Masot *op. cit.*, pág. 20, añadiendo: “...lo cual, tratándose de un Tribunal que tiene su ámbito de jurisdicción en Mallorca, no es lógico en modo alguno. ¿Se imaginan en, este punto, una sentencia de un Juez o Tribunal mallorquín que nos diga que, por ejemplo, el matrimonio Forteza Bonnín se había contraído bajo el régimen de gananciales por no haberse probado que dichos cónyuges tuvieran al contraer matrimonio la vecindad civil mallorquina... Pues, pronunciamientos similares se han hecho en la práctica judicial”.

correspondiente, tiene su contrapartida en los restantes territorios del Estado en los que “de entrada” nunca se aplicaría el ordenamiento civil balear a pesar de que los sujetos implicados tuvieran vecindad civil en las islas. Por todo ello, seguramente lo más conveniente es que “de entrada” cualquier Tribunal o Juez no “tenga” que aplicar necesariamente ordenamiento alguno, en tanto no aprecie cual es la vecindad civil del caso y por ende el conjunto de normas a aplicar.

De proponer un texto alternativo al actual art. 7º E.A.I.B., cosa que no es tan imperiosamente necesaria como en el caso del artículo precedente, hay que decantarse por uno idéntico al citado art. 9º del Estatuto de Autonomía de Aragón (33).

3.1.2.- La vecindad administrativa y la condición política, en el art. 6º E.A.I.B.

Aunque sean estos dos conceptos los que se barajan en los dos números del art. 6º E.A.I.B., a efectos de propuesta de solución, (lo mismo que he hecho en sede analítica) hay que diferenciarlos.

A.- La condición política

Puesta de manifiesto la inutilidad de la declaración expresada en el art. 6º, 1 E.A.I.B. (*epígrafe 2.1.3*), el camino lógico es el de abogar por su supresión. Es lo cierto, que aunque se trate de una declaración legal inútil no crea anomalía ni disfunción inmediatas en otros campos por lo que su desaparición es, escuetamente, un imperativo de economía legislativa. Tampoco debemos olvidar, que el que desapareciera tan sólo del E.A.I.B. carecería de sentido pues igualmente superflua es en los restantes citados en la nota 3.

Puestos a posibilistas, otra vía de solución sería la de “aprovechar” el que el concepto legal está acuñado para atribuirle alguna trascendencia jurídica en el futuro. Pero en esta línea el legislador se encontrará con la dificultad del carácter no general, o no global, que tiene esa condición política respecto de la totalidad de integrantes de una Comunidad

(33) Su texto íntegro es como sigue: “Uno. Las normas y disposiciones de la Comunidad Autónoma de Aragón tendrán eficacia territorial sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal y otras reglas de extraterritorialidad. Dos. Las normas que integran el Derecho Civil de Aragón tendrán eficacia personal y serán de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya eficacia territorial”.

Autónoma. A parte de que no parezca un procedimiento ortodoxo, ni racional, y por contra sea una posible fuente de discriminaciones, como he apuntado en el epígrafe citado.

B.- La vecindad administrativa del extranjero, en el art. 6º, 2 E.A.I.B.

Este es el precepto que inflige mayor preocupación. Parece no haber en él, ni siquiera una palabra o aspecto, positivo o no rechazable. No hay duda, entonces, de que la línea de solución pasa inexcusablemente por la propuesta de un texto alternativo. Y dentro de ella, las directrices que lo pueden informar es factible determinarlas de la mano de la Conclusión 4ª del Congreso de Jurisconsultos celebrado en Zaragoza en el año 1981, con leves matices. Recordemos que decía esta conclusión: "La vecindad civil del extranjero que se nacionalice español debe determinarse en un régimen de absoluta y total igualdad en todos los sistemas jurídicos privados territoriales, incluido el Código civil. Para los extranjeros que se nacionalicen españoles debe preverse legalmente la posibilidad de un derecho de opción, a ejercitar dentro del expediente de nacionalización, por la vecindad civil de su preferencia, siempre que respecto del territorio de la misma mantengan ciertos mínimos puntos de conexión" (34). El matiz, está en dar un paso adelante más, entendiendo que cuando esos "puntos de conexión" sean "equivalentes" a los que posibilitan que un español de origen adquiera una vecindad civil (balear en nuestro caso), la sujeción al derecho civil en cuestión sea automática para el extranjero que se nacionalice, salvo manifestación en contrario.

3.2.- El texto alternativo al art. 6º, 2 E.A.I.B.

Según deriva de las líneas de solución reseñadas y de la crítica reali-

(34) Esta Conclusión 4ª de la Sección 2ª de este Congreso, la he reproducido tal como aparece en la última edición de los *Elementos de Derecho Civil*, I vol. II. Barcelona. 1983, pág. 118 del Prof. J. L. Lacruz. Sin embargo en el trabajo de Juan Alvarez-Sala del *An. Der. Civ.* 1982, págs. 375-401, titulado "Congreso de Jurisconsultos sobre los Derechos civiles territoriales en la Constitución (Zaragoza, días 29 de octubre a 1 noviembre 1981)", esa misma 4ª conclusión dice así (pág. 400): "La vecindad civil del extranjero que se naturaliza español debe determinarse en un régimen de absoluta y total igualdad entre todos los sistemas jurídico-privados territoriales, incluido el del Código civil.- Los extranjeros que se nacionalicen españoles adquirirán la vecindad civil correspondiente al punto de conexión que haya sido causa determinante de la concesión de nacionalidad. Para los supuestos de naturalización por carta de gracia, el extranjero gozará de un derecho de opción para elegir libremente cualquier vecindad civil". Aunque las diferencias no son muy sustanciales, *¿ubi est veritas?* La explicación está en que mientras que el Prof. Lacruz reproduce la conclusión de la "Ponencia", Juan Alvarez hace lo propio con la auténtica conclusión 4ª del Congreso, o sea, la aprobada por el mismo.

zada a la norma, el texto o propuesta sustitutoria vendría conformado por, aproximadamente, un tenor como el que sigue: "2. Los extranjeros que, al adquirir la nacionalidad española, lleven residiendo en cualquiera de los municipios de las islas Baleares un tiempo mínimo de dos años ininterrumpidos, ya en el mismo municipio, ya en varios, adquirirán *ex lege* la vecindad civil balear, salvo declaración expresa en contrario".

Para cerrar la regla anterior, cabría añadir un tercer número, en este sentido: "3. A falta de la residencia exigida, o en caso de darse la declaración en contrario, el extranjero que se nacionalice, podrá optar en el expediente de nacionalización por la vecindad civil de su preferencia".

Soy consciente de que en una primera lectura, puede parecer excesivo ese derecho de opción general, en un texto autonómico; pues, para conceder esa posibilidad al extranjero que se nacionalice parece que, *prima facie*, ese sujeto debería tener algún punto de contacto o inserción en la Comunidad Autónoma por la que optase. Conexión que no necesariamente debiera ser la residencia ni el domicilio, sino cualquier otra evaluable, como: vinculación familiar con sujetos con vecindad civil balear, o incluso, parafraseando el art. 220,5º R.R.C., el hablar el catalán en cualquiera de sus "modalidades insulares" (a tenor del art. 14 *in fine* E.A.I.B.), o cualquier otra adaptación a la cultura y estilo de vida balearicos, como estudios, actividades benéficas, religiosas o sociales... etc. Aunque ésta sería la solución deseable, la existencia del art. 15 C.c. obliga a forzar al máximo el ámbito aplicativo de los respectivos Estatutos si no quiere llegarse a una solución discriminatoria. Dicho claramente: con el texto propuesto se trata de preservar al extranjero nacionalizado español que carezca de inserción en Comunidad Autónoma alguna, de la necesaria sujeción al ordenamiento civil común, porque en tales circunstancias no existe razón alguna que aconseje la necesaria sujeción a uno u otro ordenamiento. Lo correcto, sería concederle tal opción, que en caso de ejercerla en favor del ordenamiento balear le convertiría en vecino civilmente de las islas.

Con razón, se nos puede espetar, que si este último es el motivo que justifica el tenor de nuestra propuesta, en su tercer apartado, lo más congruente sería modificar el art. 15 C.c. estableciendo en él ese derecho de opción general, a falta de puntos de inserción. Efectivamente es así, pero también lo es, que las normas aparecen en un contexto preestablecido y que es en función de él, que deben articularse, contando con el marco en el que se insertan. Y el art. 6º,2 cuando fue promulgado, y aún hoy, se inserta en un cuadro general regido por el art. 15 C.c., por lo que independientemente de la necesaria reforma de éste, debía haber

intentado solucionar *per se* los problemas que de la aplicación de aquel art. 15 C.c. se coligen. Estos son los móviles de esta aparentemente contradictoria o fuera de lugar cláusula general de opción, que además sincroniza con el sentir general de la doctrina, y con la práctica existente en los Estados Federales en caso de que un extranjero adopte la nacionalidad federal (35).

Cuestión distinta es la de la conveniencia, o no, de que los Estatutos de Autonomía regulen los procedimientos de sujeción a los ordenamientos civiles especiales. En puridad, parece lo más lógico y elemental que la normativa al respecto sea estatal (de aplicación en todo el Estado, pues las autonómicas citadas son también "estatales"), sea una Ley "general" de conflictos quien lo solvete. Pero en tanto ello no suceda, y como decía hace unas líneas, hay que buscar las soluciones posibilistas, o soluciones en el marco del actual ordenamiento, corrigiendo las deficiencias funcionales del mismo. Aunque, como veremos más adelante (*epígrafe 3.3., g*), las soluciones que aquí propugno acaban allanando el camino hacia aquella Ley general (36).

3.3.- *Obstáculos que salva el texto propuesto*

Con una norma igual o similar a la esbozada, no se salvan todos los obstáculos que he ido oponiendo al actual precepto, e incluso aparecen algunos otros menores como el relatado últimamente. Pero desaparecen los más ostensibles y sustanciales, como trato de evidenciar a continuación.

Los más aparentes obstáculos que permite sortear el tenor anterior, pueden agruparse en siete grandes apartados.

(35) *Vide*, en este sentido, la ponencia sobre "*Vecindad Civil*" del "Congreso de Jurisconsultos sobre los Derechos civiles territoriales en la Constitución", celebrado en Zaragoza. 1981, concretamente pág. 9 del texto mecanografiado, en donde, sin embargo, se sigue insistiendo en "las mínimas exigencias que, en cuanto a puntos de conexión y arraigo se refiere, pudieran establecerse, en evitación de cualesquiera clase de fraudes a este respecto". Lo cual, siendo cierto, deja irresoluto el caso de falta de tales conexiones o arraigos.

Sobre la práctica de los Estados Federales, *vide*, la nota 18, pág. III.

(36) Sobre el tema de la competencia legislativa en materia de vecindad civil, tocado marginalmente en el texto por salirse de los derroteros de este trabajo, *cfr.* págs. 17-30 op. cit. nota anterior, en donde con lujo de argumentos se postula por la competencia estatal. Y en la misma línea, aunque marginalmente, Elizalde y Aymerich, Pedro de "El Derecho civil en los Estatutos de Autonomía". An. Der. Civil 1984, págs. 389-436, en concreto págs. 407-409.

a) El más inmediato de todos, es el narrado en el epígrafe 2.2.2, el error de redacción, que aunque no fuera compartida la propuesta alternativa que aquí se hace, es preciso corregir. En este punto, ningún jurista discrepará.

b) Se encauza el vacío legal en caso de que, con la actual norma, el extranjero manifieste “su voluntad en sentido contrario” a la sujeción al ordenamiento civil balear. La imprevisión de qué sucede cuando el tal nacionalizado se limite a declarar que no desea someterse al ordenamiento civil balear, sólo puede ser suplida actualmente acudiendo al art. 15 C.c. y a la criticada regla que lo sometería sin demora al ordenamiento civil común.

c) Se corta la posibilidad de interpretar *a contrario* la norma para llegar a la conclusión de que la pérdida de la vecindad (en el artículo propuesto, la residencia) signifique, a su vez, desujeción al derecho civil balear. Debe suprimirse el “mientras mantengan” actual, porque una vez que el sujeto ha quedado sometido al ordenamiento civil que sea, debe regirse por idéntica regulación que los españoles de origen respecto de la pérdida de vecindad y posterior adquisición de otra. (Recordemos lo expuesto en el *epígrafe 2.2.4.A*).

d) La desaparición de la vecindad administrativa como criterio determinante del estatuto personal, supondría una serie de ventajas al ser sustituida por la residencia durante dos años. Entre otras:

1. Evita el cuestionar si un extranjero al adquirir la nacionalidad española puede tener o no automáticamente vecindad administrativa (*epígrafe 2.2.3. A y B*), pues sobre lo que no hay duda es en la posibilidad de que un extranjero sea “residente” en las islas (art. 80,1,a) R.P.D.

2. Esclarecería mayormente, si cabe, la inutilidad del tratamiento registral de la vecindad administrativa (*epígrafe 2.2.4.B*).

3. Se retornaría a la unidad en los criterios de sujeción a los ordenamientos civiles españoles, evitando la utilización de un concepto sin tradición apenas en el campo civil y perteneciente a un muy delimitado campo del ordenamiento administrativo municipal.

Porque en la actual situación, el 6º,2 (y el 7º,2 E.C.) constituye una ruptura del único criterio que fijan los arts. 14 y 15 C.c.: la vecindad civil, aún en el caso del extranjero que se nacionalice. Desde la reforma del Título Preliminar del C.c. del año 1974, y hasta la aparición del E.C.

la vecindad civil se erigía en el único criterio determinante del estatuto personal (37). Y ahora, se ha perdido esa unidad por mor de los citados arts. 6º, 2 E.A.I.B. y 7º, 2 E.C. que en el peculiar caso escrutado, sitúan a la vecindad administrativa en idéntico escalafón funcional que la civil. Y no puede decirse que la vecindad administrativa sea una hipótesis más de vecindad civil, so pena de llevar la confusión conceptual al terreno de lo antológico.

4. Esa sutitución de la vecindad administrativa por la residencia durante dos años en municipio de las islas, orilla otro inconveniente no explicitado hasta este momento, y que aparece en ocasiones. El inconveniente es una secuela del distinto ámbito geográfico de imputación que ofrecen la vecindad administrativa y la residencia tal como la hemos perfilado. La primera es imputable a un sujeto sólo en la relación a "un" concreto y determinado municipio (para tener vecindad administrativa en municipio de las islas, hay que residir durante un mínimo de 6 meses en el mismo municipio), en tanto que la "residencia" que recoge la propuesta, lo es en relación a cualquiera de los municipios de las islas ya sea en uno, ya en varios sucesivamente (para ser "residente" durante dos años en municipio de las islas, no hace falta "residir" los dos años en el mismo municipio, puede variarse de municipio cuantas veces se desee).

Una vez más, un ejemplo práctico posible, reflejará mejor que las explicaciones teóricas los inconvenientes a que me refiero. Planteemos la situación de un extranjero que lleva residiendo en las islas dos o más

(37) La reforma del Título Preliminar del C.c. del año 1974, representó desde el punto de vista del contenido de la vecindad civil, un notable cambio respecto a la situación anterior, que era de coexistencia de la vecindad civil definida en el segundo párrafo del n.º 3 del art. 15 C.c., con *ius sanguinis* (art. 15, 2º) y el *ius soli* (art. 15, 1º), como criterios determinantes del estatuto personal. La reforma antedicha consistió en reunir bajo el concepto de vecindad civil, además del contenido anterior, el correspondiente a los otros dos criterios determinantes del estatuto personal. Al transformarse en el art. 14 C.c. el *ius sanguinis* y el *ius soli* en otras formas de adquisición de vecindad civil, y el art. 15 también establecer que el extranjero cuando adquiere nacionalidad española, "lleva aparejada la vecindad civil común...", se erige la vecindad civil en el único criterio determinante del estatuto personal. Se hacen sinónimos, "vecindad civil" y "naturaleza en un territorio foral o con derecho civil propio" (o "común", claro es).

Esta "unidad" del criterio determinante de la sujeción a un ordenamiento civil, se hizo, por otra parte, sacrificando la homogeneidad que inicialmente existía entre vecindad civil y administrativa, originariamente basadas, ambas, en la residencia continuada (y la administrativa aún hoy, *ex art.* 44 L.R.L.), mientras que ahora sólo una de las cuatro hipótesis de vecindad civil (dejando al margen, la de los hijos no emancipados y la de la mujer casada) tiene tal fundamento: la del art. 14, 3 C.c.

años, pero, por las razones que sean, no lo ha hecho en un sólo municipio sino que ha ido variando su residencia dentro del ámbito balear. Si-gamos suponiendo que, cuando se nacionaliza español (por residencia) no lleva los seis meses correspondientes en el municipio en que esté resi-diendo, ni en los anteriores municipios. Resultado: no puede tener ve-cindad administrativa en municipio alguno de las islas, al adquirir la na-cionalidad española. Según el actual 6º,2 E.A.I.B., este sujeto, aunque llevara residiendo durante años en las Baleares, no quedaría automá-ticamente sometido al ordenamiento civil balear, por carecer de vecindad administrativa. Caso en el que, a mayor *inri*, habría que aplicar en tanto no exista una norma propia para Baleares, el art. 15 C.c., llegándose al absurdo resultado de que el sujeto en cuestión quedaría sujeto al orde-namiento civil común.

Repito, que con el texto alternativo que he esbozado, se supera este inconveniente porque la residencia no se reputa de un municipio sino de la Comunidad Autónoma. Lo que, en otro orden de cosas, revela que la crítica al 6º,2 E.A.I.B. no parte del entendimiento de que atrae a ex-cesivo número de sujetos al ordenamiento civil balear, sino de que los criterios de atracción son técnicamente defectuosos e ilógicos, descono-ciendo como dato esencial el mantenimiento de mayor o menor número de puntos de conexión con el territorio. Así, en el último ejemplo relata-do el 6º,2 E.A.I.B. excluye al sujeto de su ámbito, por contra al texto alternativo apuntado.

e) Se evita la discriminación entre españoles a que he hecho men-ción en el *epígrafe* 2.3.2. Rizando el rizo, podría decirse que se mantie-ne, porque en el extranjero residente durante dos años en municipio de la Comunidad Autónoma existe automatismo en adquirir la vecindad ci-vil, en tanto el español de origen *ex* art. 14,3,1º C.c. debe manifestar su voluntad al respecto. Pero aquí la razón de la diferencia está justifi-cada, en razón de la también diferente situación previa de uno y otro sujeto. El español de origen estará sometido a un ordenamiento civil di-ferente al balear, y el extranjero nacionalizado carece de ordenamiento civil español previo. Se impone sujetarlo a uno de ellos, para lo cuál los dos años de residencia que propongo le sitúan en pie de igualdad con cualquier español de origen, porque aunque éste debe, como hemos vis-to, manifestar su voluntad afirmativa para quedar sometido al ordena-miento civil balear tras los dos años de residencia, el extranjero también ha realizado una manifestación de voluntad afirmativa cuando ha solici-tado adquirir la nacionalidad española, manifestación de voluntad que sumada a los dos años de residencia, permite presumir la voluntad de quedar sometido al ordenamiento civil balear. No se exige, en tal caso,

mayor o diferente número de requisitos al español de origen que al extranjero que se nacionaliza, a la hora de entrar en el ordenamiento civil balear. Y al mismo tiempo, queda intacta la regulación general que establece el art. 14 C.c. sobre adquisición de vecindad civil.

f) El texto propuesto, evita en todo caso, la entrada en escena del art. 15 C.c. y su secuela discriminatoria de los ordenamientos civiles especiales o forales frente al común. Ninguna posibilidad de extranjero que se nacionalice escapa al texto: con residencia durante dos años (vecindad civil balear), y sin ella (opción), frente al actual 6º,2 del que escapan, visto quedó, numerosas hipótesis.

g) Por último, su concordancia con la Conclusión 4ª del Congreso de Jurisconsultos de Zaragoza de 1981, y con el actual art. 14 C.c., permitiría su engranaje con los restantes ordenamientos especiales y con el común, allanando el camino hacia la futura Ley de Conflictos. Hoy, los arts. 6º,2 E.A.I.B. y 7º,2 E.C. generan disfunciones no solo en el radio de los respectivos sistemas juridico-civiles propios, sino también en los interordenamentales. Aunque, también es cierto, que no son los únicos preceptos, o mejor los únicos Estatutos de Autonomía que los crean. Baste recordar una vez más el caso de Navarra y su art. 5º. Lo que no es ningún consuelo.

4.- APENDICE: LA LEY 7/1985 DE 2 DE ABRIL, REGULADORA DE LAS BASES DEL REGIMEN LOCAL

Cuando este trabajo ya habia sido dado a la imprenta, e incluso realizada su composición, ha visto la luz en el B.O.E. la esperada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuyo Título II ("El Municipio"), Capítulo I ("Territorios y población") se dedican cuatro preceptos (arts. 15 a 18) a los temas de población (38). La pregunta que interesa resolver ahora, es la de si tales reglas suponen alguna variación respecto del régimen descrito hasta ahora, contenido en la Ley de Régimen Local. Y, en efecto, se aprecian algunas variaciones en la primera ecuación, en la línea posibilista que apuntaba en el epígrafe 3,1.2.A; aunque ni son muy notables ni, por el momento, diáfanas. Concretamente, de la lectura de los nuevos arts. 16 y 18, uno obtiene la impresión de que en este punto el legislador ha pretendido dotar de contenido jurídico a la aséptica "condición política", y para tal logro, y ante la evidente im-

(38) Cfr. B.O.E. del 3 de abril de 1985, nº 80, págs. 8945-8964.

posibilidad de hacerlo manteniendo su base (la vecindad administrativa), ha optado por alterar esta última.

El art. 16,1 comienza declarando que “La condición de residente se adquiere en el momento de realizar la inscripción en el Padrón”, para seguidamente, dividirlos en dos subcategorías: vecinos y domiciliados (lo que implica, la desaparición de la categoría “Cabezas de familia” del viejo art. 42 L.R.L.).

La auténtica novedad en esta materia, nos la ofrece el nº 2 de ese art. 16, al conceptuar a los vecinos, y por ende a la vecindad administrativa, como la propia de “los españoles mayores de edad que residan habitualmente en el término municipal y figuren inscritos con tal carácter en el Padrón municipal”. Respecto del viejo art. 44 L.R.L., o sea del concepto de vecindad administrativa que he utilizado en el trabajo que antecede, se produce una reducción del número de sujetos que pueden alcanzarla. En tanto que antes podían tenerla los “mayores de edad o emancipados”, ahora únicamente la tienen los “mayores de edad”, manteniéndose idénticos los restantes requisitos. Aunque esta variación, como pondré de relieve dentro de poco, permite dotar de cierta operatividad al concepto de “condición política”, significa privar de tal condición a todos los sujetos menores de edad emancipados que la han tenido (en nuestro caso, “condición política balear”) desde la entrada en vigor del E.A.I.B.

El art. 16,3 conceptúa a los domiciliados como “españoles menores de edad y los extranjeros residentes habitualmente en el término municipal y que como tales figuren inscritos en el Padrón municipal”. En relación al derogato art. 45 L.R.L., se produce una ampliación de la categoría, consecuencia de la restricción de la de vecino, al engullir a los menores emancipados.

Como consecuencia de estas alteraciones, aparecen dos facetas que conviene resaltar.

4.1.- El intento de conectar la condición política con el derecho de sufragio.

Primeramente, el vaciado de los “menores emancipados” del marco de la vecindad administrativa para llevarlos al de los “domiciliados”, permite —como apuntaba hace un momento— dotar de cierta operatividad a la “condición política” (sinónimo de vecindad administrativa), pues al poderla ostentar únicamente los españoles mayores de edad, se ha per-

filado a la medida de las disposiciones electorales. Y así, el art. 18,1 de la nueva ley puede afirmar entre los derechos y deberes de los vecinos, "a) Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral". Parece, *prima facie*, que, al fin, la condición política de ciudadano de una Comunidad Autónoma tiene un contenido jurídico propio y exclusivo: legitimar para ejercer el derecho de sufragio en el ámbito de la Comunidad de que se trate. Pero no es así, como paso a relatar.

Al no matizarse el ámbito en que pueden ejercitarse tales derechos electorales, y remitirse a la legislación electoral, se mantienen las mismas dificultades de incardinación que expresé en el epígrafe 2.1.2. Por otra parte, adviértase cómo de la lectura conjunta de ese art. 18,1, a) L.R.B.R.L. y del art. 6º, 1 E.A.I.B., no se deduce que el ostentar la condición política balear sea el factor legitimante para ejercer el derecho de sufragio en las elecciones autonómicas; sino que, lo es para gozar de ese derecho en general, según la "legislación electoral", y por ende, en cualesquiera elecciones, como por ejemplo las generales, en las que carece de sentido el conectar ese derecho a la condición política de ciudadano de una determinada Comunidad Autónoma (No así, respecto de la vecindad administrativa tal como se estructura ahora. Luego, el *lapsus* sigue estando en esa "maldita" equiparación entre vecindad administrativa y condición política que llevan a cabo los Estatutos de Autonomía).

Si acabamos de ver que la condición política de ciudadano de una Comunidad Autónoma no arrastra como efecto propio y exclusivo la legitimación electoral en el ámbito de la Comunidad, porque excede con mucho ese marco, hay que poner de relieve, ahora, que además, esa legitimación electoral no es exclusiva de la condición política (invierto el sentido del planteamiento). O lo que es lo mismo, que se puede tener legitimación electoral en el ámbito de la Comunidad Autónoma (o inferior), sin necesidad de tener tal condición política. Ocurre, en dos casos.

El primero, aparece de la mano del art. 16,4 L.R.B.R.L. al afirmar que "A los efectos electorales, los españoles que residan en el extranjero se considerarán vecinos o domiciliados en el Municipio en cuyo Padrón figuran inscritos", disposición que hay que poner en relación con el art. 17,3: "Los Ayuntamientos confeccionarán un Padrón especial de españoles residentes en el extranjero en coordinación con las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas". Estos dos preceptos, rompen la funcionalidad de la condición política a efectos electorales, ya que esos españoles residentes en el extranjero carecen de la "condición política" de ciudadanos de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el Municipio en cuyo Padrón especial figuren, por no cumplir

con los requisitos del art. 16,2, y sin embargo, “a efectos electorales”, dice el art. 16,4 “se considerarán vecinos o domiciliados”, o lo que es lo mismo, se les considerará como si tuvieran la condición política (y ex art. 18,1 a), ostentarán el derecho de “ser elector y elegible”) cuando en realidad no la tienen.

Una última disfunción, viene dada de la mano del art. 18,2: “Los extranjeros domiciliados que sean mayores de edad tienen los derechos y deberes propios de los vecinos, salvo los de carácter político. No obstante, tendrán derecho de sufragio activo en los términos que prevea la legislación electoral general aplicable a las elecciones locales”. De donde resulta, que se está contemplando a un sujeto que jamás puede tener condición política, por no poder alcanzar nunca la condición de vecino (en este punto, no se ha producido variación alguna respecto a la L.R.L., el extranjero, sólo puede ser residente domiciliado), y sin embargo se prevé que goce de derecho de sufragio activo, y además en las “elecciones locales”. Es esta otra muestra de la ruptura entre la condición como estado y el derecho de sufragio como efecto jurídico propio, pues otras condiciones, como la de domiciliado, en el caso que acabamos de ver, comportan igual derecho en determinados ámbitos.

4.2.- *La vigencia del art. 53,2 L.R.L.*

La entrada en vigor de la Ley 7/1985 de 2 de abril, genera una duda interpretativa trascendental, respecto a muchas de las elucubraciones realizadas en los epígrafes anteriores; duda, que sólo quedará resuelta definitivamente cuando en ejecución de la Disposición Final 1ª de esa ley, el Gobierno proceda a su refundición con “las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria...”. Me estoy refiriendo a si hay que entender vigente o no el art. 53,1 L.R.L., que afirma que el Alcalde declarará de oficio, la vecindad de los residentes que cumpliendo los requisitos correspondientes lleven dos años de residencia efectiva en el Municipio, o bien a los seis meses previa solicitud de los interesados. La posibilidad formal de que siga vigente ese precepto de la L.R.L., radica en la mentada Disposición derogatoria de la Ley 7/1985, cuando afirma que “Quedan derogados, en cuanto se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de esta Ley: a) La Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955...” (39). Es decir, los preceptos de la

(39) Además de la Ley de Régimen Local, se citan también otras, y en último lugar: “e) Cuantas otras normas, de igual o inferior rango, incurran en la oposición, contradicción o incompatibilidad a que se refiere el párrafo inicial de esta disposición”. A resaltar

L.R.L. sólo quedan derogados en la medida en que “se opongan, contradigan o resulten incompatibles” con los de la nueva. ¿Y que dice ésta nueva Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local?

Hemos visto cómo el art. 16,2 define a la vecindad administrativa por cuatro notas: nacionalidad española, mayoría de edad, residencia habitual e inscripción en el padrón. Y, de otra parte el mismo artículo 16, en su nº 1, sostiene que la condición de residente se adquiere *ipso facto* al inscribirse en el Padrón, y que éstos son, o se clasifican en vecinos y domiciliados. Súmese a ello el art. 16,3 con su prescripción de que para poder ser domiciliado hay que ser o menor de edad o extranjero, y resultará —encadenando las tres reglas— que los españoles mayores de edad, en cuanto sean residentes en un Municipio, serán necesariamente vecinos del mismo, abstracción hecha del tiempo de residencia. Esta interpretación, colisiona, a mi entender, con el propio art. 16,2 que, como reflejaba hace un momento, exige como requisito para ser vecino la “residencia habitual”, (no la mera “residencia”), por contra al “residente” que alcanza esa condición con la mera inscripción en el Padrón. Esta exigencia de “habitualidad” en la residencia, para ser considerado vecino ha sido una constante histórica de la figura (40), que no ha desaparecido en este último texto legal. Si estamos de acuerdo en que el art. 16,2 L.R.B.R.L. exige para ser vecino que la residencia esté cualificado por la “habitualidad”, hay que intentar dotar de sentido a esa cualificación, y el único camino para ello es entender que el art. 53,1 L.R.L. continúa vigente, cualificando esa habitualidad por los seis meses, o los dos años de residencia. De esta forma, el tal art. 53,1 no sólo no contradice en este punto (41), el actual art. 16 L.R.B.R.L., sino que, muy al contrario, lo complementa y dota de sentido jurídico.

En resumen, los mayores de edad españoles, desde su inscripción en el Padrón son residentes, pero momentaneamente no son ni domici-

la inutilidad de esa Disposición derogatoria, en la medida en que no hace sino enunciar el principio de que la ley posterior, de igual o superior rango, deroga a la anterior...

Además, en relación a los preceptos que en el texto se citan del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, la Disposición Final 1ª, autoriza al Gobierno para que en el plazo de un año, actualice y acomode a la L.R.B.R.L. “todas las disposiciones reglamentarias que continúen vigentes y, en particular, los siguientes Reglamentos: a) El Reglamento de Población...”

(40) Cfr. en este sentido, mi trabajo citado en nota 1.

(41) Digo “en este punto” porque en algunos aspectos está claramente derogado. Concretamente, hay que entender suprimida la referencia a los menores emancipados. Y en el nº 2 la referencia a los “no emancipados”, hay que entenderla hecha a los “menores de edad”. (Cfr. el texto completo del artículo en nota 20).

liados (porque es preciso ser o extranjero o menor de edad) ni vecinos (porque deberán aguardar los seis meses y solicitarlo, o a los dos años, automáticamente). De manera, que todos los razonamientos llevados a cabo en los epígrafes anteriores en torno a la problemática de los seis meses del art. 53,1 L.R.L. continúan teniendo validez. Piénsese que, de no admitir la interpretación que patrocino, resultaría ser falsa la exigencia de habitualidad que hace el art. 16,2 L.R.B.R.L., al estar desprovista de contenido jurídico, con lo que la vecindad administrativa se habría desvirtuado absolutamente, porque se habría transformado en la “residencia” de los mayores de edad, por contra al domicilio que sería la residencia de los menores de edad y de los extranjeros. Se trataría, de la misma situación fáctica predicada de diferentes grupos de personas.