

NORMAS SOBRE DERECHO APLICABLE EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ALBERTO ARCE JANARIZ

*A la memoria
de Ignacio de Otto y Pardo.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NORMAS DE COMPETENCIA Y NORMAS SOBRE DERECHO APLICABLE EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 1. Aspectos comunes y diferenciadores: a) En su función. b) En su aplicación. c) En su estructura. 2. Las normas de competencia como presupuesto de las normas sobre Derecho aplicable.—III. ACCIÓN DE LAS NORMAS DE COMPETENCIA SOBRE LAS NORMAS DE DERECHO APLICABLE EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 1. El efecto de las normas de competencia estatal: a) La competencia del Estado como técnica de prevención de problemas de Derecho aplicable. b) La competencia del Estado como técnica de uniformización del sistema de Derecho aplicable. 2. El efecto de las normas atributivas de competencia autonómica: a) La conexión territorial de las normas de competencia en la elección de la conexión de las normas sobre Derecho aplicable. b) La relativización de la conexión territorial de las normas de competencia en la solución de los problemas de Derecho aplicable.—IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCION

1. Es posible que los términos en los que está redactado el título que encabeza este trabajo no acrediten por sí mismos su aptitud para albergar el objeto de análisis que pretende enunciarse, por lo que tal vez no sea inapropiado, con carácter previo, acantonar, de entre los que pueden avenirse a sus contornos, el contenido a que es propósito contraerse, describiendo, a tal fin, y de forma necesariamene sucinta, la extensión que alcanza y las limitaciones que lo circunscriben.

2. A través de las palabras que introducen el título que se explica,

se penetra en una zona un tanto indefinida aún en la articulación del sistema autonómico, en la que operan las llamadas normas sobre Derecho aplicable (1) o, en expresión constitucional, «normas para resolver los conflictos de leyes» (art. 149.1.8.^a de la CE), mediante las cuales se delimita el ámbito de aplicación de cada una de las normaciones de las Comunidades Autónomas respecto de las demás y el de todas respecto de los supuestos que están conectados con más de una de ellas (*multiple contact relations*) (2), determinando, mediante la concreción de la conexión jurídicamente dominante, la normación reguladora de tales supuestos, que, en cuanto conjunto de situaciones jurídicas heterogéneas, constituyen el que ha dado en denominarse tráfico jurídico interregional.

No son esta zona ni las normas que en ella operan resultado derivado en su totalidad de la implantación del sistema autonómico, pues, con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, coexistían en España normaciones civiles distintas con un ámbito de vigencia propio: los Derechos forales o especiales, sobre cuya base dispuso el Código Civil una disciplina, tradicionalmente llamada Derecho interregional (3), con el objeto de delimitar el ámbito de aplicación de los mismos y de resolver «los conflictos de leyes que puedan surgir por la coexistencia de distintas legislaciones civiles en territorio nacional» (art. 16.1 del CC). Pero, aun no siendo las normas sobre Derecho aplicable ni el tráfico jurídico que regulan una necesidad creada por el sistema autonómico, poca duda cabe de que su advenimiento ha modificado,

(1) Se hace referencia en el texto a la dimensión «interna» de estas normas relativa al tráfico jurídico interregional y no a la dimensión «externa» de las mismas, proyectada sobre el tráfico jurídico internacional, utilizando para diferenciar ambas dimensiones y denominar las estudiadas como normas sobre Derecho aplicable, la exposición de J. D. GONZÁLEZ CAMPOS (*Derecho internacional privado*, U. A. M., 1984, pp. 37-38 y 179-180), sin prejuzgar, en todo caso, la identidad o disparidad de las normas reguladoras de los problemas de Derecho aplicable en una y otra dimensión o de las soluciones que al respecto deban establecerse, aspecto sobre el que puede consultarse la clarificadora aportación de R. H. GRAVESON, «Problems of Private International Law in Non-Unified Legal Systems», en *Comparative Conflict of Laws Selected Essays*, vol. I, Amsterdam, North-Holland Publishing Co., 1977, pp. 326-327.

(2) Se emplea aquí la caracterización de W. WENGLER («General Principles of Private International Law», en *Recueil des Cours de L'Académie de Droit International de La Haya*, t. 104, 1969-III, pp. 307-313), diferenciando entre supuestos de conexión homogénea (*homogeneous contact relations*), es decir, vinculados a un solo ordenamiento y supuestos de conexión múltiple (*multiple contact relations*), vinculadas con más de un ordenamiento.

(3) Del que E. PECOURT GARCÍA (*El nuevo sistema español de Derecho interregional*, Pamplona, 1975) hace una completa exposición.

parcialmente al menos, el marco de su configuración, ya que, de una parte, mientras que la disciplina conflictual del Código Civil fue ideada para resolver conflictos de leyes en materia civil, en el sistema autonómico, el pluralismo jurídico se extiende y cubre sectores distintos de las relaciones jurídicas privadas, y de otra parte, en tanto que las normas sobre Derecho aplicable del Código Civil hubieron de establecerse para resolver conflictos entre leyes emanadas de un mismo y único legislador, en el sistema autonómico las leyes que pueden entrar en conflicto son producidas por diversos legisladores, distintos entre sí y sometidos, en cuanto tales, y en sus relaciones a técnicas diferentes, de entre las que destaca el principio de competencia, que «como gran principio de la relación interordinamental» (4), sirve para delimitar el radio de acción que a cada legislador autonómico corresponde.

3. La descripción de los perfiles configuradores de las normas sobre Derecho aplicable en el sistema autonómico desbordaría, sin embargo, las limitaciones que las palabras que cierran el título de este trabajo imponen al asentar la reflexión sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Esta vinculación exime de la tarea de erigir en este lugar una acabada construcción de la operatividad de las normas sobre Derecho aplicable en el sistema autonómico, para atenerse más concretamente a los rasgos con los que estas normas comienzan a decantarse a través de una todavía no muy densa jurisprudencia constitucional, lo que autoriza a plegar el objeto de análisis espigando únicamente los problemas que las normas sobre Derecho aplicable suscitan en relación con las normas que vertebran el principio de competencia, pues ha sido a través de las normas de competencia por donde el Tribunal Constitucional ha llegado hasta las normas sobre Derecho aplicable. De esta forma, el contenido de este trabajo tiene de limitado lo que su selección de justificada.

II. NORMAS DE COMPETENCIA Y NORMAS SOBRE DERECHO APLICABLE EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Aspectos comunes y diferenciadores

4. Ambas categorías, la de las normas de competencia y la de las normas sobre Derecho aplicable, presentan, en apariencia al menos, ciertos

(4) Cfr. F. RUBIO LLORENTE, «La jurisdicción constitucional en los conflictos entre el poder central y los poderes territoriales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. 2, 1984, p. 12.

rasgos, si no comunes, sí próximos, que, como más adelante podrá comprobarse, generan imperceptiblemente un riesgo de superposición o de solapamiento que es preciso eludir, con el fin de evitar que en la descripción de cada una de ellas y de las relaciones que mantienen se intercambien, asignando a unas el papel que sólo a las otras corresponde desempeñar. A tal efecto, se hace necesario contrastar con cautela las afinidades que puedan establecerse en las diferentes vertientes en las que pueden apreciarse sus concomitancias, sustancialmente detectables en su función, en su aplicación y en su estructura.

a) *En su función*

5. Atendiendo a la naturaleza de su función, las normas de competencia y las normas sobre Derecho aplicable guardan cierto parecido en la medida en que ambas son normas habilitantes: las primeras habilitan a los poderes públicos para intervenir y actuar en una determinada materia (5); las segundas habilitan la aplicación de un ordenamiento a supuestos determinados del tráfico jurídico interregional. Este paralelismo genérico requiere, sin embargo, dos precisiones. En primer lugar, el carácter habilitante es, sin duda, imputable a las normas atributivas de competencia a las Comunidades Autónomas, pero no es, en cambio, predicable de las normas que reservan al Estado determinadas materias (art. 149.1 de la CE) (6), pues, como tiene señalado el Tribunal Constitucional, «Las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (art. 62.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites derivados de

(5) Definición que resulta de la STC 25/1981, de 14 de julio, al decir que «el artículo 9.º del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (obligación de los poderes públicos vascos de velar en el ámbito de sus competencias por el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos) no contiene, pues, una norma atributiva de competencia, es decir, una norma que habilite a los poderes públicos vascos para actuar en una determinada materia» (F. J. 4.º).

(6) Ni tampoco de las normas delimitadoras de competencias, carácter que pueden asumir las leyes estatales cuando a ellas se refiere la Constitución para precisar el alcance de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan asumir o cuando los Estatutos de Autonomía reenvían a una ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas (véase S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, Civitas, 1982, pp. 356-357), ni tampoco de los Reales Decretos de Transferencias, que no son normas atributivas ni ordenadoras de competencias (STC 102/1985, de 4 de octubre, F. J. 2.º), sino una suerte de reglas de aplicación de las normas de competencia.

la propia Constitución» (7), de modo que puede decirse que las Comunidades Autónomas titulan «competencias de atribución, y es el Estado quien goza de una cláusula de competencia general o de derecho común» (8), por lo que, mientras las normas atributivas de competencia autonómica desempeñan una función básicamente positiva, de habilitación, la competencia del Estado no parece sujeta tanto a normas de carácter positivo cuanto a normas de limitación, siquiera no afecte ésta a la validez de la normación estatal, sino tan sólo a su grado de vigencia (9). En segundo lugar, si bien es cierto que las normas de Derecho aplicable son normas habilitantes de la aplicación a determinados supuestos de los ordenamientos autonómicos, no son sólo eso, sino que, además y sobre todo, son normas dotadas de sustantividad en cuanto reguladoras que son de las situaciones y relaciones constitutivas del tráfico jurídico interregional.

Puede, por tanto, concluirse el examen de este aspecto señalando que la afinidad que entre normas de competencia y normas sobre Derecho aplicable se deriva de la naturaleza habilitante de su función es tan sólo parcial o relativa porque no totaliza la naturaleza y la función de los dos términos comparados, en la medida en que únicamente las normas atributivas de competencia autonómica son normas habilitantes y en la medida, asimismo, en que las normas sobre Derecho aplicable no son únicamente normas habilitantes, a lo que debe agregarse, como diferencia adicional, la diversidad de destinatarios a los que se dirige la habilitación que confieren, pues en tanto la de las normas atributivas de competencia tiene como destinatario a los poderes públicos, la de las normas sobre Derecho aplicable la reciben los ordenamientos que aquéllos producen en el ejercicio de su competencia.

b) *En su aplicación*

6. También en la aplicación de las normas de competencia y de las normas sobre Derecho aplicable determinados puntos permiten establecer un cierto, aunque distante, paralelismo, pues así como la aplicación de las normas sobre Derecho aplicable requiere la verificación de una operación genérica de calificación de los supuestos para subsumirlos en la norma (cali-

(7) STC 70/1983, de 5 de agosto, F. J. 4.º, o como advierte la ST 49/1984, de 5 de abril, las leyes estatales y las leyes autonómicas no son equiparables en este punto: «unas (las estatales), sin ámbitos limitados materialmente; las otras (las autonómicas), limitadas a determinadas materias».

(8) Cfr. F. TOMÁS Y VALIENTE: *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 90.

(9) Véase I. DE OTTO Y PARDO: «La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, p. 72.

ficación-subsunción), a la que puede en ocasiones añadirse una operación específica de calificación que resuelva las contradicciones o disparidades entre los conceptos de que se sirve el ordenamiento al que pertenece la norma de Derecho aplicable y los que utiliza el ordenamiento que, de conformidad con aquélla, resulta aplicable (conflicto de calificaciones) (10), realizándose la primera operación desde fuera hacia dentro de la norma, a diferencia de la segunda que se realiza en la propia norma, así también, adoptando ciertas prevenciones, por las razones que después se expondrán, puede caracterizarse la aplicación de las normas de competencia como un procedimiento calificadorio.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha podido referirse al «proceso de calificación» como «antecedente de la aplicación de las reglas de competencia (11), y, al igual que en la aplicación de las normas sobre Derecho aplicable, la calificación de las normas de competencia puede presentarse tanto bajo la modalidad de la calificación-subsunción para encuadrar una materia en una norma de competencia (12) o para precisar el

(10) Véase, a este respecto, J. M.^a ESPINAR VICENTE, en J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *op. cit.*, p. 73. En el sistema de Derecho interregional del Código civil, el art. 16 excluye la aplicación de lo dispuesto en el art. 12.1 del mismo cuerpo legal, relativo a la calificación para determinar la norma de conflicto aplicable. Aunque esta previsión podría hacer pensar que el problema calificadorio es desconocido en el Derecho interregional, se registra, sin embargo, la existencia de problemas calificadorios, poniéndose de manifiesto que la previsión del art. 16 del Código Civil significa que no es aplicable la solución del art. 12.1 del mismo, debiendo sustituirse la calificación *lege fori* que en él se establece por la calificación *lex causae* con arreglo a la norma aplicable a la regulación del supuesto de que se trate. Véase A. BORRÁS, *Calificación, reenvío y orden público en el Derecho interregional español*, Bellaterra, Universidad Autónoma de Barcelona, 1984, pp. 28-34.

(11) STC 39/1982, de 30 de junio, F. J. 1.^o El problema calificadorio en la distribución de competencias en Estados compuestos es especialmente destacado, señalando su similitud con la calificación de las normas sobre Derecho aplicable, por B. T. BLAGOJEVIĆ, «Certaines questions de principe qui se posent en matière de portage de la fonction normative dans les Etats fédéraux», en *Studi in onore di Manlio Udina*, II, Milán, Giuffrè, 1975, p. 1377.

(12) Como señala E. ALONSO GARCÍA (*La interpretación de la Constitución*, Madrid, CEC, 1984, p. 11), «A primera vista, todo juicio de constitucionalidad no es más que una operación lógica de subsunción». Un ejemplo de este tipo de operación calificadoria lo proporciona la STC 72/1983, de 29 de julio: «Si la regulación de las cooperativas hubiera de calificarse de mercantil y si, por ello, hubiera de sostenerse la conclusión de que la Comunidad no tiene competencia legislativa en la materia, habría de afirmarse simultáneamente que la inclusión de la competencia en el artículo 10 del Estatuto (del País Vasco) no era correcta, ya que corresponde a las incluidas en el artículo 11 o 12» (F. J. 3.^o).

objeto de la competencia atribuida, bien porque su nominación se preste a interpretaciones diversas sobre sus límites y contenido (13), bien porque esté definido mediante conceptos funcionales (legislación, legislación básica, etcétera), que son, al mismo tiempo, indicadores de materias y potestades atribuidas (14), como bajo la modalidad del conflicto de calificaciones, aparente las más de las veces, entre normas competenciales, cuyos términos deben ser ajustados, evitando eventuales antinomias (15).

Pero si la aplicación de las normas de competencia requiere, al igual que la aplicación de las normas sobre Derecho aplicable, la verificación de una operación calificadora, se observan notables diferencias, que trazan una línea segura de separación. Son, así, distintas las causas que hacen necesaria la calificación misma, pues mientras la de las normas sobre Derecho aplicable es tanto más sencilla e incluso innecesaria cuanto más imprecisa sea la formulación de aquéllas, la calificación de las normas de competencia es tanto más compleja y necesaria cuanto más imprecisa sea su formulación, lo que sucede muy a menudo. Difieren también las técnicas utilizables para resolver los problemas calificadorios, pues en tanto en la aplicación de las normas sobre Derecho aplicable la calificación se fragmenta y verifica con arreglo a cada ley declarada aplicable, en la aplicación de las normas de competencia la calificación se realiza con arreglo a criterios comunes y no diversificados, sustancialmente proporcionados por el bloque de constitucionalidad. Por último, es asimismo distinta la finalidad a la que responden la

(13) Como ejemplo de este supuesto puede citarse la STC 71/1983, de 29 de julio, al precisar que «los Registros a los que se refiere el artículo 149.1.8.º de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de Derecho privado» (F. J. 2.º), pues con ello el Tribunal Constitucional no hace sino calificar la norma de competencia.

(14) Sirva de muestra a este respecto la STC 39/1982, de 30 de junio, que, a propósito del artículo 149.1.7.º de la CE, señala la necesidad de calificar qué se entiende por «legislación», qué por «materia» y qué por «laboral», operación inevitable cuando «el sistema competencial (que) descansa en este punto sobre la materia, entendida como complejo relativo a un sector disciplinar homogéneo» (F. J. 10.º).

(15) Es frecuente, por ejemplo, la necesidad de comenpenetrar la calificación de exclusividad de las competencias que contienen las normas constitucionales y estatutarias. Así, la STC 1/1982, de 28 de enero, en el conflicto calificadorio entre el artículo 149.1.13.º de la CE, que reserva al Estado la competencia «exclusiva» sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y el artículo 10.25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia «exclusiva» en la planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía, resolvió que «es claro que ambas competencias 'exclusivas' están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes» (F. J. 5.º).

calificación de las normas sobre Derecho aplicable y la de las normas de competencia, pues así como la de las primeras propende a la identificación del órgano competente y sirve para enjuiciar la validez o el grado de vigencia de sus actos, la de las segundas, en cambio, se orienta materialmente hacia la regulación aplicable a un determinado supuesto y sirve para enjuiciar su aplicabilidad, de modo que también aquí, y al igual que pudo observarse en el examen de la función habilitante, la nota que las aproxima al mismo tiempo las separa.

c) *En su estructura*

7. Finalmente, la estructura que presentan la normas de competencia y las normas sobre Derecho aplicable genera entre ambas cierta afinidad, en la medida en que, al igual que en la de las normas sobre Derecho aplicable se individualiza un elemento conocido como conexión, porque su función es la de conectar una situación a un ordenamiento haciéndolo aplicable para su regulación, así también en la de las normas de competencia —bien que se incluyan aquí solamente las normas atributivas de competencia y no las reglas de reserva estatal (16)— puede abstraerse un elemento al que también podría denominarse conexión, porque conecta una determinada materia a una Comunidad Autónoma, haciéndola competente para su regulación. Esta conexión es el territorio de la Comunidad, y aunque no aparece, por lo común, positivada en cada norma atributiva de competencia, se incorpora a todas ellas en virtud de la regla general de territorialidad de las competencias contenidas en los Estatutos de Autonomía (arts. 20.6 EPV, 25.1 EC, 37.1 EG, 15 EAs, 32.1 ECant., 15.1 EMu, 39.1 ECan, 35.1 EM, 41.1 EAnd, 43 LORAFNA y 44 EB), a cuyo tenor todas las competencias en ellos asumidas se entienden referidas al territorio de la Comunidad Autónoma, de modo que, por ejemplo, cuando el art. 9.6.º del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a ésta competencia exclusiva en materia de bibliotecas, por tales han de entenderse, en razón del art. 25.1 del Estatuto, las radicadas en el ámbito territorial de Cataluña, de suerte que el territorio opera como una especie de factor de partición de todas las bibliotecas, conectando las situadas en el ámbito territorial de Cataluña con la esfera competencial de la Comunidad Autónoma.

La similitud estructural que, con mayor o menor acierto, pueda establecerse entre normas atributivas de competencia y normas sobre Derecho apli-

(16) Puesto que las leyes estatales resultan del ejercicio «de una competencia legislativa que es de carácter general, en la que propiamente no opera el límite territorial» (STC 49/1984, de 5 de abril, F. J. 2.º).

cable no es bastante, sin embargo, para dejar oculta la diversidad de términos de referencia a que atiende la conexión de unas y otras, puesto que si la de las normas atributivas de competencia permite localizar una materia en el ámbito de actuación de una Comunidad Autónoma, a diferencia, la de las normas de Derecho aplicable permite localizar un supuesto en el ámbito de aplicación de un ordenamiento autonómico, pero ni la conexión de las normas de competencia es apta para determinar la norma aplicable a supuestos jurídicos heterogéneos, es decir, vinculados a más de un ordenamiento autonómico, ni la conexión de las normas sobre Derecho aplicable es apta para determinar la Comunidad Autónoma competente. Entenderlo de otro modo puede ser perturbador, como después se ponderará, al potenciar el riesgo de introducir juicios de competencia en la aplicación de los Derechos autonómicos a los supuestos del tráfico jurídico interregional (17).

2. *Las normas de competencia como presupuesto de las normas sobre Derecho aplicable*

8. El examen comparativo hasta aquí realizado ha puesto de manifiesto la existencia de una red de puntos de contacto entre normas de competencia y normas sobre Derecho aplicable, cuya entidad es diversa, pero, al mismo tiempo, a su través ha ido decantándose fragmentariamente el trazado de una línea divisoria que apunta, en la habilitación, hacia la disparidad de destinatarios; en la calificación, hacia la disparidad de finalidades, y en la estructura, hacia la disparidad de términos de referencia. Si se reúnen estas divergencias, por inducción se obtiene la causa que las motiva y en la que radica la diferencia básica que separa a unas normas de otras. La causa y, por tanto, la diferencia estriban en el momento de actuación: las normas de competencia operan en el momento de normar, condicionando al legislador en un sentido determinado y permitiendo enjuiciar después en qué medida el legislador se ha ajustado o no, al normar, al sentido que se le ha impuesto; las normas sobre Derecho aplicable operan sobre la norma como acto, una vez, en todo caso, que la virtualidad de las primeras se ha agotado.

(17) Como, con referencia al sistema canadiense, advierte C. E. DUBLER («Partage des pouvoirs et Droit international privé dans la Federation canadienne», en *Annuaire Suisse de Droit international*, 1984, pp. 70-71), al señalar cómo la limitación territorial de las competencias, operada mediante la localización de las materias que caen bajo la competencia de las provincias, ha llegado a identificarse en ocasiones con la localización que operan las normas sobre Derecho aplicable, aunque el problema en este sistema es más complejo porque el límite territorial de las competencias provinciales se proyecta sobre las normas de Derecho aplicable con que cuenta cada provincia.

Puede decirse, entonces, que las normas de competencia, en cuanto proporcionan parámetros de validez para efectuar estimaciones de potestad, constituyen un presupuesto de las normas sobre Derecho aplicable, que, a diferencia de las anteriores, proporcionan únicamente parámetros de aplicabilidad, en el bien entendido que ambos controles, el de validez y el de aplicabilidad, no son intercambiables (18), ya que, así como la norma de competencia no determina por sí misma la aplicación de un ordenamiento autonómico a supuestos de conexión múltiple, constitutivos del tráfico jurídico interregional, así tampoco las normas sobre Derecho aplicable comprometen la validez del ordenamiento que en su virtud se aplique. Esta separación permite comprender que la aplicación a un supuesto de una norma autonómica no supone necesariamente la competencia de la Comunidad Autónoma —de no ser así, la ley autonómica no podría aplicarse a los supuestos del tráfico jurídico interregional, que, en principio y como después se verá, están excluidos de la competencia autonómica—, pues si las normas sobre Derecho aplicable no habilitan a los órganos de una Comunidad Autónoma, sino a la ley autonómica, las normas atributivas de competencia no actúan sobre la ley autonómica directamente, sino sobre el legislador que la dicta.

9. La ordenación en los términos expuestos de las relaciones entre las normas de competencia y las normas sobre Derecho aplicable podría suministrar algunas claves interpretativas para identificar la presencia de unas u otras normas, así como para deslindarlas conceptualmente, operación esta que no siempre resulta de fácil ejecución, sino que adquiere en ocasiones, especialmente cuando concurren ambos tipos de normas, una cierta complejidad, que propicia a veces la adopción de soluciones no coincidentes. De lo dicho puede dar una muestra la discrepancia mantenida en la STC 72/1983, de 29 de julio, entre la mayoría de los miembros del Pleno del Tribunal, que entendió que la Disposición final primera —declarada inconstitucional— de la Ley del País Vasco 1/1982, de 11 de febrero, de Cooperativas, a cuyo tenor

«la presente Ley será de aplicación a todas las cooperativas con domicilio en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con independencia de su ámbito territorial de actuación»,

aparte de ser una norma de conflicto, «extiende su ámbito territorial (el de la Ley) más allá del que corresponde a la competencia de la Comunidad

(18) Véase L. LÓPEZ GUERRA, «Colisiones normativas y conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas», en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, Madrid, I. E. F., 1987, p. 1667.

Autónoma» (F. J. 6.º), y los firmantes del Voto Particular que la acompaña, para quienes dicha disposición debe ser «entendida como lo que efectivamente es, es decir, no como una norma de competencia, sino como una norma de colisión». Sirva igualmente de ejemplo de la complejidad que en ocasiones reviste la identificación de las normas que se examinan la STC 49/1988, de 22 de marzo, que considera que la Disposición final quinta, párrafo primero, de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de normas básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, con arreglo a la cual,

«a los efectos de la presente Ley, se entiende que las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y para las actividades realizadas en el mismo»,

es una «norma de conflicto, que el legislador estatal puede establecer por estar facultado expresamente para ello por el art. 149.1.8.º de la Constitución» (F. J. 34), compuesta por dos conexiones alternativas: el domicilio social, para la organización de las Cajas, y el lugar de realización de la actividad, para la inspección, disciplina y sanción, en tanto que entiende que la Disposición adicional primera de la citada ley, que prevé:

«Uno. El Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España, dentro de sus respectivas competencias, ejercerán las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas de Ahorros: (...)

Segundo.—En las actividades de las Cajas de Ahorros realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su domicilio social.

Dos. Las Comunidades Autónomas ejercerán las funciones de disciplina, inspección y sanción de las Cajas de Ahorro con domicilio en su territorio y para las actividades realizadas en el mismo»,

establece «criterios para la delimitación de competencias respecto a las actividades de las Cajas», a través del doble punto de conexión del territorio y del domicilio social (F. J. 30), siendo así que si del párrafo primero de la Disposición final quinta pudo extraerse una norma de conflicto con arreglo a la cual la organización de las Cajas de Ahorro se rige por la ley del domicilio social y la disciplina, inspección y sanción por la ley del lugar de realización de la actividad, también de la Disposición adicional primera

habrían podido extraerse, con independencia ahora de su valoración constitucional, normas de conflicto (con arreglo a las cuales, la disciplina, inspección y sanción de las Cajas de Ahorro se regirían, respecto de la desarrollada en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en la que tengan su domicilio social, por la ley del lugar de realización de la actividad y por la ley del Estado, en otro caso), del mismo modo que si la Disposición adicional primera hubo de ser considerada como una norma delimitadora de competencias, otro tanto podría decirse de la Disposición final quinta, en su primer apartado.

Tal vez, en la remoción de las dificultades que en ocasiones pueda suscitar la identificación de las normas de competencia en relación con las normas sobre Derecho aplicable o de éstas en relación con aquéllas, la contracción de las normas de competencia a un momento previo al de las normas sobre Derecho aplicable abra una vía para ponderar en sus más adecuados términos si una norma de competencia debería operar *per saltum* como una norma sobre Derecho aplicable, hipótesis que, acaso sesgadamente, podría intentar esbozarse a partir de la STC 49/1988, de 22 de marzo, o si una norma sobre Derecho aplicable podría configurarse de tal modo que, al ser aplicada a determinados supuestos de tráfico jurídico interregional una ley autonómica en virtud de lo en ella dispuesto, pudiera llegar a entenderse afectada la competencia de la Comunidad Autónoma (en cuyo caso, y como después se verá, sería difícil aplicar una ley autonómica a tales supuestos), hipótesis cuya facticidad podría encontrar un cierto apoyo en la STC 72/1983, de 29 de julio. Sin duda, independientemente de las decisiones a partir de las que se abstraen, una y otra posibilidad se hacen acreedoras, por las repercusiones que cada una proyecta en la articulación del sistema autonómico, de una cierta reflexión.

10. No obstante, este empeño diferenciador no debe provocar resultados que den por válida la compartimentación de las normas que se examinan y que tomen por base su incomunicación, pues tan cierta como su disimilitud es la existencia de vinculaciones de distinta intensidad entre las normas de competencia y las normas sobre Derecho aplicable, que traen causa de la condición de presupuesto que las primeras tienen respecto de las segundas y de la acción que, como tales, despliegan aquéllas sobre éstas, vertebrándose de modo distinto la relación que las normas de competencia estatal y las normas atributivas de competencia autonómica mantienen, respectivamente, con las normas sobre Derecho aplicable, lo que aconseja diferenciar también su análisis.

III. ACCION DE LAS NORMAS DE COMPETENCIA
SOBRE LAS NORMAS DE DERECHO APLICABLE
EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. *El efecto de las normas de competencia estatal*

a) *La competencia del Estado como técnica de prevención
de problemas de Derecho aplicable*

11. Las reglas de reserva estatal —básicamente contenidas en el artículo 149.1 de la CE— proyectan en el sector del Derecho aplicable un doble efecto. El primer efecto deriva de la reserva al Estado de una determinada materia, pues al eliminarse con dicha reserva uno de los presupuestos de los problemas de Derecho aplicable, esto es, la coexistencia de varias normaciones, se evita la posibilidad de conflictos de leyes (19). Podría decirse que este efecto general es, en cierto modo, de carácter negativo, por dos razones: no sólo porque las reglas de competencia estatal delimitan negativamente el ámbito material posible de las normaciones autonómicas, sino también porque las materias reservadas al Estado quedan sustraídas del supuesto de hecho o ámbito material de las normas sobre Derecho aplicable, por lo que, no sin cierta imprecisión, podría sostenerse que la reserva de una materia al Estado opera como técnica de prevención de conflictos de leyes, dependiendo el grado de previsibilidad de éstos y, por tanto, de las normas que los resuelven de la precisión con que estén enunciadas las reglas de reserva estatal y, en consecuencia, del resultado de su calificación, a que más atrás se hizo referencia.

b) *La competencia del Estado como técnica de uniformización
del sistema de Derecho aplicable*

12. El segundo efecto de las normas de competencia estatal sobre el sector del Derecho aplicable deriva de la reserva al Estado de la competencia para establecer las normas sobre Derecho aplicable contenida en el artículo 149.1.8.º de la CE, a cuyo tenor corresponde en exclusiva al Estado la competencia en materia de «normas para resolver los conflictos de leyes». Reservando al Estado esta competencia, no parece dudoso que la norma constitucional ha pretendido asegurar la uniformidad formal del sistema de

(19) En términos semejantes, B. T. BLAGOJEVIĆ, «Das interlokale Recht in Jugoslawien», en *Festschrift für Konrad Zweigert*, Tubinga, J. C. B. Mohr (P. Siebeck), 1981, pp. 59-60.

normas sobre Derecho aplicable, separándose en este punto de la solución que al respecto ofrecen la mayor parte de los modelos descentralizados (20), en los que cada poder territorial cuenta con un sistema de Derecho aplicable propio, de suerte que, al menos en la letra del art. 149.1.8.º de la CE, el sistema español podría describirse como un sistema materialmente pluri-legislativo, pero conflictualmente unitario.

13. No ha de contraerse, sin embargo, la proyección de esta reserva constitucional a esa suerte de efecto organizatorio que sobre el conjunto del sistema de normas sobre Derecho aplicable despliega, pues no sólo concurre en dicha reserva un aspecto formal como el descrito, sino que también puede descubrirse una cierta virtualidad material si en lugar de considerar las normas reguladoras se consideran las situaciones reguladas, pues, en tal caso, si las normas sobre Derecho aplicable tienen por objeto, según se dijo, la regulación de los supuestos jurídicamente heterogéneos que constituyen el tráfico jurídico interregional, tales supuestos quedan, en virtud de la reserva del art. 149.1.8.º de la CE, sustraídos del ámbito posible de regulación de las Comunidades Autónomas, de suerte que las normaciones que establezcan en materias de su competencia no pueden considerar supuestos de conexión múltiple, sino únicamente supuestos de conexión homogénea, pues —tal es la conclusión que en principio parece derivarse del art. 149.1.8.º de la CE— dictar las normas que determinen el Derecho aplicable a supuestos heterogéneos corresponde al Estado en todos los sectores materiales y en todas

(20) Como el de los Estados Unidos, en el que, tras la sentencia de la Corte Suprema en el asunto *Eric R. v. Tompkins* (1938, 307, *us.* 67), que declaró que «except in matters governed by the Federal Constitution or by acts of Congress, the Law to be applied in any case is the law of the State (...) there is no federal common law», la sentencia dictada en el asunto *Klaxon Co. v. Electric Mfg. Co.* (1971, 313, *us.* 787) extendió la afirmación al campo de los conflictos de leyes, señalando que «the conflict of law rules to be applied by the federal court in Delaware must conform to those prevailing in Delaware's state courts», por lo que «Delaware is free to determine whether a given matter is to be governed by the law of the forum or some other law» (Véase E. F. COLES y R. J. WEINTRAUB, *Conflict of laws*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co. 1983, p. 763), o el canadiense (Véase G. CASTEL, *Canadian Conflict of Laws*, vol. II, Toronto, Butterworths, 1980, pp. 26-27), o, más cercano, el suizo (Véase M. SCHOCH, «Conflict of Laws in a Federal State: the Experience of Switzerland», en *Harvard Law Review*, 55, 1971, pp. 738-779). Como solución semejante a la de la Constitución española puede citarse la de la Constitución Federal de Yugoslavia, cuyo art. 281.5 lista como competencia de la Federación la resolución de la incompatibilidad de las leyes de las Repúblicas o Provincias Autónomas con las leyes de otras Repúblicas o Provincias Autónomas». Véase, al respecto, T. VARADY, «International Conflict of Laws in Yugoslavia Some Thoughts on a Conflict System in statu nascendi», en *Netherlands International Law Review*, vol. XXIII, 1976, pp. 137-150.

las variantes en las que las normas sobre Derecho aplicable se presentan.

14. La extensión de la competencia del Estado a todos los sectores en los que materialmente pueden normar las Comunidades Autónomas (21) implica que el art. 149.1.8.º de la CE constituye un título bastante para que el Estado dicte «normas para resolver conflictos de leyes» en todos los sectores materiales en los que las leyes autonómicas puedan entrar en conflicto, sin necesidad de acudir, para dictar tales normas, a otros títulos o técnicas competenciales, como podría ser, por vía de ejemplo, la declaración como básicas de las normas sobre Derecho aplicable dictadas por el Estado en aquellas materias en las que le corresponda fijar las bases, hipótesis esta que podría idearse a partir de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de normas básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro y de la STC 49/1988, de 22 de marzo, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido contra aquella, pues declarado por el legislador estatal el carácter básico de determinadas normas (lo que acaso revelase su propósito de considerarlas como normas delimitadoras de competencias), que fueron después identificadas por el Tribunal Constitucional como normas de conflicto —y a las que antes se hizo referencia—, podría pensarse que tales normas son establecidas por el Estado en virtud de la competencia que para fijar las bases tiene en materia de Cajas de Ahorro (art. 149.1.11.º y 13.º de la CE) y no en virtud de la competencia para dictar «normas para resolver los conflictos de leyes» (art. 149.1.8.º de la CE). Quizá por esta razón la STC 49/1988, de 22 de marzo, al calificar como norma de conflicto la Disposición final quinta de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, en lo que se refiere a la organización de las Cajas de Ahorro, se cuida de advertir que dicha Disposición no contiene «una norma básica, sino una norma de conflicto que el legislador estatal puede establecer por estar facultado expresamente para ello por el artículo 149.1.8.º de la Constitución» (F. J. 34). Nada se opone a que una norma

(21) Extensión a la que no obsta el hecho de que la reserva estatal se encuentre formulada en una norma que organiza competencias en el ámbito de la legislación civil, pues esta ubicación, aparte otras explicaciones como la posibilidad de que el constituyente partiese de la idea de que los conflictos de leyes sólo se producen en materia civil, o de la herencia del art. 15 de la Constitución de 1931, que le sirvió de cercano modelo, podría traer causa del hecho de que la disciplina de los conflictos de leyes formaba y en gran medida sigue formando parte de cuerpo de legislación civil —el Título Preliminar del Código Civil—, pues sólo en el ámbito civil, y en razón de la coexistencia de los Derechos civiles forales o especiales, era aquella necesaria, por lo que, llegado el momento de organizar las competencias sobre los grandes bloques del ordenamiento, había que situar la disciplina de los conflictos, pero no los conflictos en sí mismos, en alguna de ellas, sin prejuzgar el ámbito material donde los problemas de Derecho aplicable pudieran plantearse.

de conflicto sea declarada básica, pero en el bien entendido de que, en puridad, dicha norma no se establece en virtud de la competencia para fijar bases que corresponda al Estado en una materia determinada, sino en virtud del art. 149.1.8.º de la CE, que opera aquí como *lex specialis* y que cubre tanto supuestos de bases como otros distintos, sin que parezca suficientemente justificado entender que en supuestos de bases las normas sobre Derecho aplicable son establecidas en el ejercicio de la competencia básica y en supuestos distintos, en el ejercicio de la competencia del art. 149.1.8.º de la CE.

Debe advertirse, sin embargo, que la penetración del Estado, en el ejercicio de la competencia para establecer normas sobre Derecho aplicable, dentro de los sectores en los que materialmente son competentes las Comunidades Autónomas no puede verificarse en términos tales que las competencias de las Comunidades Autónomas resulten de hecho vaciadas o mermadas de contenido, lo que podría suceder si las normas estatales de Derecho aplicable empleasen conexiones que favoreciesen la aplicación del Derecho del Estado en menoscabo de la aplicabilidad de los Derechos autonómicos, facilitándose así una cierta unificación material y de esta forma suplantando una norma de Derecho aplicable a una norma atributiva de competencia (22). El supuesto se ejemplifica en la STC 48/1988, de 22 de marzo. Tras calificar como norma de conflicto al primer párrafo de la disposición final quinta de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de normas básicas sobre Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, que, como se recordará, prevé que «las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a las Cajas de Ahorro que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», puntualiza el Tribunal que dicha norma debe entenderse compuesta de dos conexiones que operan alternativamente en vertientes diferentes, el domicilio social para los aspectos organizatorios de las Cajas de Ahorro y el territorio para la disciplina, inspección y sanción, pues, agrega el Tribunal, en otro caso, si ambas conexiones operasen de forma cumulativa, «al añadir al criterio del estatuto personal el de la territorialidad, la norma se convertiría en una norma de asunción de competencias por parte del Estado, no prevista en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, en relación con las actividades realizadas dentro de una Comunidad por aquellas Cajas que no tienen el domicilio social en ella» (F. J. 4), idea en la que insiste, respecto de la misma disposición, la

(22) El supuesto lo plantea E. VITTA, *Conflitti inteni ed internazionali, Saggio Comparativo*, vol. I, Turín, Giappichelli, 1954, p. 130.

STC 49/1988, de 22 de marzo, al señalar que si «se pretendiese acumular como puntos de conexión el territorio y el domicilio, la norma operaría, en último término, como atributiva de competencias al Estado, por lo que sería inconstitucional» (F. J. 34).

15. La extensión de la competencia del Estado a todas las normas sobre Derecho aplicable y no sólo a las normas de conflicto, pese a lo que, en apariencia, pudiera dar a entender la letra del art. 149.1.8.º de la CE, se desprende de la ya citada STC 72/1983, de 29 de julio, que declaró inconstitucional la disposición final primera de la Ley del País Vasco 1/1982, de 11 de febrero, de Cooperativas («La presente Ley será de aplicación a todas las cooperativas con domicilio en la Comunidad Autónoma del País Vasco, con independencia de su ámbito territorial de actuación»), entre otras razones, porque «contendría una norma de solución de conflicto con otras leyes (prevalencia de la Ley impugnada en función del criterio del domicilio)» (F. J. 6), siendo así que dicha disposición no era técnicamente una norma de conflicto, que prevé la aplicación de una ley determinada por el punto de conexión, sea o no la ley del ordenamiento al que aquélla pertenece, sino una «norma material autolimitada» (23) o «norma de extensión», que determina únicamente la aplicación de la ley del ordenamiento al que la norma pertenece extendiéndola, en los conflictos de leyes internos, mediante un factor de interregionalidad, contenido en el caso de la disposición final primera de la ley vasca de cooperativas en la cláusula «con independencia de su ámbito territorial de actuación», que, precisamente, motivó su inconstitucionalidad.

Con esta decisión vino, en cierta forma, el Tribunal Constitucional a responder a las conjeturas que sobre la posibilidad de que los legisladores autonómicos dictasen normas materiales autolimitadas podría haberse adelantado maximalizando las consecuencias de la STC 37/1981, de 16 de noviembre, que no declaró inconstitucional, aunque, como más adelante se verá, no por razones de competencia material, sino territorial, el art. 25.1 de la Ley del País Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas de Transporte Terrestre de Mercancías, que al establecer la obligatoriedad de poner a disposición del Centro de Contratación de Carga o de la Oficina de Distribución y Control determinadas ofertas de transporte «con origen en Euskadi», extendía la aplicación de la ley a ofertas de transporte con destino fuera de Euskadi, incorporando una norma muy similar a la contenida en la disposición final primera de la ley vasca de cooperati-

(23) Sobre esta categoría normativa, véase J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *op. cit.*, p. 193.

vas. El tenor de la STC 72/1983, de 29 de julio, no parece dejar lugar a la duda.

16. En consecuencia, y en punto a concretar el efecto que sobre los problemas de Derecho aplicable despliega la competencia del Estado en materia de normas para resolver los conflictos de leyes, de cuanto se lleva expuesto se sigue que esta reserva impide que el legislador autonómico pueda dictar, en las materias que son de su competencia, normas sobre Derecho aplicable, y que al legislador autonómico no le corresponda dictar tales normas significa que los supuestos por él considerados han de ser homogéneos, pero no supone ni que el legislador autonómico no pueda delimitar unilateralmente el ámbito de aplicación de sus normas, sino únicamente que sólo puede delimitarlo con referencia a su ordenamiento y no con referencia a los demás ordenamientos autonómicos (24), ni tampoco que las normaciones autonómicas no puedan ser aplicadas a supuestos jurídicamente heterogéneos, sino únicamente que no compete al legislador autonómico, incluyendo un factor de interregionalidad, extender su ley unilateralmente a tales supuestos, para cuya regulación la ley autonómica debe ser reclamada por las normas que el Estado dicte en el ejercicio de la competencia que el art. 149.1.8.º de la CE le reserva en todos los sectores del Ordenamiento y sobre el conjunto de las técnicas de reglamentación del sistema de Derecho aplicable.

2. *El efecto de las normas atributivas de competencia autonómica*

a) *La conexión territorial de las normas de competencia en la elección de la conexión de las normas sobre Derecho aplicable*

17. Si, no sin cierta imprecisión, se calificó como negativo el efecto que las normas de competencia estatal producen sobre las normas de Derecho aplicable, al efecto que sobre éstas proyectan las normas atributivas de competencia podría calificársele, no con mayor precisión, de positivo, en la medida en que, de una parte, si las normas que reservan al Estado determinadas materias previenen, excluyéndolo, el conflicto de leyes, las normas que atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas provocan, pro-

(24) Utilizando la distinción que P. GRAULICH («Règles de conflit et règles d'application imediate», en *Melanges J. Dabin*, II, Bruselas, E. Bruylant, 1963, p. 631, nota 5) hace entre normas que fijan el ámbito de aplicación «vis a vis des autres ordres juridiques» y normas que lo fijan «dans le domaine de l'ordre juridique auquel elles appartiennent».

piciándola, la aparición de problemas de Derecho aplicable y en que, de otra, si la reserva al Estado en materia de «normas para resolver los conflictos de leyes» impone al legislador autonómico una delimitación homogénea del ámbito de aplicación de su normación, las normas atributivas de competencia autonómica determinan el tipo de conexión que el legislador autonómico puede utilizar al delimitar el ámbito de aplicación de sus normas para satisfacer la exigencia de homogeneidad y no transgredir el límite de la interregionalidad, impuesto por la competencia del Estado.

Sucintamente expuesta, la producción de este efecto podría explicarse en los términos que siguen. La norma atributiva de competencia condiciona al legislador autonómico, que no puede ejercer su competencia en condiciones y para supuestos diferentes de los que le corresponden con arreglo a aquélla, de modo que el legislador autonómico, al dotar de contenido a su ley, debe mantenerse dentro de los límites que le asigna la norma atributiva de competencia, es decir, que el contenido de la ley y el ámbito de supuestos a que se aplique deben coincidir con el supuesto de la norma atributiva de competencia, que está cualificado territorialmente en virtud de la regla general de territorialidad de las competencias, según se vio anteriormente. Partiendo de este presupuesto, si el legislador autonómico delimita el ámbito espacial de aplicación de su ley mediante una norma incluida en ella, dicha norma forma parte del contenido de la ley y, como tal, está sujeta a la limitación impuesta por la norma atributiva de competencia. Esto así, la norma que delimite el ámbito de aplicación debe servirse de una conexión que coincida con la de la norma de competencia que, en virtud de la regla general de territorialidad de las competencias, es el territorio de la Comunidad Autónoma (25).

Si se relaciona este resultado con el derivado de la acción de la competencia estatal en materia de normas para resolver conflictos de leyes, puede concluirse señalando que, en principio, las situaciones consideradas unilateralmente por la ley autonómica han de estar homogéneamente conectadas con el territorio de la Comunidad Autónoma, de suerte que las conexiones que utilice la ley autonómica satisfagan la homogeneidad territorial de los supuestos considerados. Se comprende así que la ya citada STC 72/1983, de 29 de julio, declarase inconstitucional la disposición final primera de la ley vasca de cooperativas, que, según se vio, prescribía la aplicación de la

(25) Así lo señalan también, con referencia al sistema belga, y tras la reforma operada por la Ley de 28 de junio de 1983, F. RIGAUX, «Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application», en *Annales de Droit, Revue Trimestrelle de Droit Belge de la Université Catholique de Lovaine*, 1983-3, p. 313, y con referencia al sistema canadiense, C. E. DUBLER, *loc. cit.*, p. 71.

ley a las cooperativas con domicilio social en el País Vasco con independencia de su ámbito territorial de actuación, por cuanto «la Ley extiende su ámbito territorial en materia de cooperativas más allá del que corresponde a la competencia de la Comunidad Autónoma» (F. J. 6), es decir, por cuanto la conexión del domicilio social no satisfacía la homogeneidad territorial del ámbito de supuestos a que debería aplicarse la ley, al resultar transgredida por la cláusula «con independencia del ámbito territorial de actuación», en el bien entendido de que, frente a lo que quizá pudiera desprenderse de una primera lectura de la decisión citada, ello es así no porque la aplicación de la ley autonómica a supuestos no conectados homogéneamente con el territorio de la Comunidad Autónoma vulneraría la competencia territorial de ésta, sino porque la Comunidad Autónoma carece de competencia material para delimitar de otro modo el ámbito de aplicación de sus normas.

18. De lo dicho se desprenden dos consecuencias: de una parte, que la conexión territorial de las normas atributivas de competencia no impide que el Derecho autonómico pueda tener eficacia extraterritorial, sino que sea el legislador autonómico quien la establezca y que el hecho de que la normación autonómica se delimite mediante conexiones territoriales no es consecuencia de una apriorística eficacia territorial del Derecho autonómico, como podría desprenderse de algunos Estatutos de Autonomía que así la enuncian (arts. 7 EC, 8 EV, 9 EAnd, 9 EA, 43 LORAFNA y 7 EB), sino que tal correspondencia y, en definitiva, la correspondencia entre competencia territorial de la Comunidad Autónoma y eficacia territorial del Derecho autonómico, caso de existir, sólo se produce bajo ciertas condiciones: que entre la conexión de la norma de competencia y la conexión de la norma delimitadora del ámbito de aplicación de la normación autonómica no haya solución de continuidad; que la norma atributiva de competencia utilice el territorio como conexión o, al menos, como conexión dominante; y, por último, que sea el legislador autonómico el que delimite de forma «interior» y unilateral el ámbito de aplicación de su normación y no sea el Estado quien delimite el ámbito de aplicación de las normaciones autonómicas mediante normas «externas» a los ordenamientos autonómicos, es decir, mediante las «normas para resolver los conflictos de leyes» a que se refiere el art. 149.1.8.º de la CE (26). Esto así, basta con que no concurra alguna de las condiciones apuntadas para que la acción de las normas atributivas de competencia sobre las normas de Derecho aplicable quiebre en mayor o menor medida y, en consecuencia, la extraterritorialidad del Derecho autonómico sea también más o menos intensa y extensa.

(26) Distinción entre delimitación «interior» y «exterior» tomada de G. VAN HECKE, «Principes et méthodes de solution des conflits des lois», en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International Privé de La Haya*, t. 126, 1969-I, pp. 446-447.

b) *La relativización de la conexión territorial de las normas de competencia en la solución de los problemas de Derecho aplicable*

19. Así sucede, en primer término, cuando aun utilizando la norma atributiva de competencia como conexión el territorio de la Comunidad Autónoma y sirviéndose la norma delimitadora del ámbito de aplicación de una conexión territorial, la ley autonómica delimitada surte algunos efectos extraterritoriales. Esta posibilidad la advertiría, aunque limitada a consecuencias extraterritoriales de hecho, la ya citada STC 37/1981, de 16 de noviembre, cuando, examinando la ley vasca de centros de contratación de carga, señaló que no le está vedado a los órganos de las Comunidades Autónomas, «en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional» (F. J. 1), construyendo a tal efecto una justificación que tiene su núcleo en la idea de que «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (F. J. 1) (27).

Apurando al máximo este razonamiento podría decirse que el principio de unidad, introduciendo una cierta solución de continuidad entre competencia territorial de la Comunidad Autónoma y eficacia territorial del Derecho autonómico, permite la sustitución de conexiones territorialmente homogéneas, que son las que impondría la acción de las normas atributivas de competencia, por conexiones territorialmente suficientes, es decir, que aseguren una vinculación suficiente entre los supuestos considerados en la norma autonómica y el territorio de la Comunidad Autónoma, aunque se sigan consecuencias extraterritoriales, lo cual abre, sin duda, una vía de cierta flexibilidad (28). Puede explicarse así que el art. 25.1 de la Ley vasca de centros de

(27) Argumentación reiterada, entre otras, en la STC 96/1984, de 19 de octubre, F. J. 3.º

(28) Analizando esta sentencia, L. GARAU JUANEDA («Nota a la STC 37/1981, de 16 de noviembre», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXXIV, 1982, p. 574), y aplicando un planteamiento por él mismo más desarrollado en «Comunidades Autónomas y Derecho interregional», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1982, pp. 144 y 145, se refiere a la introducción de una territorialidad transitiva, siguiendo en esto a K. VOGEL, *Der Räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm*, Frankfurt/Main, A. Metzner Verlag, 1965, p. 14, en nota 7. Reproduce la construcción de L. GARAU JUANEDA, aplicándola a un sector específico, J. CARDONA TORRES, «Ambito de aplica-

contratación resistiese el control de la STC 37/1981, de 16 de noviembre, en la medida en que incorpora una conexión, el lugar de la oferta, que asegura una vinculación suficiente de las situaciones consideradas en la ley con el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, y que, en cambio, la disposición final primera de la Ley vasca de cooperativas fuese declarada inconstitucional al servirse de una conexión —el domicilio social— que no aseguraba una vinculación territorial suficiente al menos para permitir las consecuencias extraterritoriales derivadas de la cláusula «con independencia del ámbito territorial de actuación».

20. La delimitación del ámbito de aplicación de las normaciones autonómicas mediante conexiones territorialmente homogéneas se relativiza, asimismo, cuando la norma atributiva de competencia no utiliza el territorio como conexión principal o dominante. Tal es el caso, bien que excepcional, de las normas de competencia que utilizan como conexión dominante el interés (29)

ción en el espacio de las competencias propias de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de seguridad social», en *La Ley*, 25-X-1985, pp. 4 y 5.

(29) A diferencia del sistema autonómico, en el que la noción de interés como conexión es, según se expone en el texto, excepcional, en otros sistemas como el norteamericano o el canadiense, el recurso a dicha noción en punto a extraterritorialidad es más frecuente. Por lo que hace al sistema federal norteamericano, en las primeras decisiones de la Corte Suprema en materia de conflictos de leyes se observa una línea argumental que arranca de la estricta localización territorial y de la competencia estatal. Así, en *Actna Life Ins. Co. v. Dunken* puede leerse: «The Texas statute was incapable of being constitutionally applied to it since the effect of such application would be to regulate business outside the state of Texas» (Cfr. E. F. SCOLES y R. J. WEINTRAUB, *Conflict of Laws*, 2.ª ed., St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1972, p. 733), en un planteamiento similar al seguido en el caso *New York Life Ins. Co. v. Dodge*, que toma como punto de partida el hecho de que «the state had power to control insurance contracts made within its borders» (*ibid.*, p. 712), que sería paulatinamente abandonado a través de decisiones como las recaídas en *Home Ins. Co. v. Dick* (*ibid.*, p. 718) y en *Hartford Acco. Indem. Co. v. Delta Fine Land Co.* (*ibid.*, p. 717) y, especialmente, en el *Alaska Packers Association v. Industrial Acc. Commission* (*ibid.*, p. 744): «The conflict (between the «exclusive remedy» provisions of the California and Alaska statutes) is to be resolved (...) by appraising the governmental interest of each jurisdiction», y en *Hoopston Canning Co. v. Cullen* (*ibid.*, p. 723): «In determining the power of a state to apply its own regulatory laws to insurance bussiness activities, the question in earlier cases because involved by conceptualistic discussion of theories of the place of contracting or of performance. Mor secently it has been recognized that a state my have substantial interest (...) This interest my be measured by highy realistic considerations». Esta vía es también seguida, en el sistema canadiense, como puede apreciarse en la sentencia de la Corte Suprema de Canadá *Gray v. Kerlake* (véase J. C. CASTEL, *Conflict of Laws. Cases, Notes and Materials*, 2.ª ed., Toronto, Butterworths, 1968, p. 189) o en la decisión *Interprovincial Cooperatives Limited and Dryden Chemical Ltd. v. Her Majesty the*

de la Comunidad Autónoma o de aquellas cuya propia formulación flexibiliza la localización territorial. Del primer supuesto da ejemplo el art. 27.26 del Estatuto de Autonomía de Galicia, a cuyo tenor la Comunidad Autónoma tiene competencia sobre «el régimen de las fundaciones de interés gallego». Dictada en ejercicio de esta competencia, la ley del Parlamento de Galicia de 22 de junio de 1983, de Régimen de las Fundaciones de Interés Gallego, se aplica, de acuerdo con su art. 1, a las fundaciones de fines generales de interés gallego y que desarrollen sus funciones en Galicia, siendo objeto de protección por la Junta de Galicia las fundaciones que tengan por objeto la consecución de fines gallegos y estén domiciliadas fuera de la Comunidad Autónoma. Del segundo supuesto da muestra el art. 9.24 del Estatuto catalán, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia en materia de fundaciones «que desarrollen principalmente sus funciones en Cataluña», conexión que reproduce el art. 1 de la Ley del Parlamento catalán 1/1982, de 3 de marzo, de Fundaciones Privadas. Son, en todo caso, los expuestos supuestos excepcionales, por lo que si bien es cierto que flexibilizan la territorialidad de las normas autonómicas, no pueden fundamentar con carácter general su extraterritorialidad, pues a técnicas como las descritas sólo puede recurrirse cuando la propia norma de competencia «lo ha hecho constar de forma expresa», como señala la STC 72/1983, de 29 de julio, refiriéndose al art. 10.13 del Estatuto vasco, similar, a estos efectos, al art. 9.24 del Estatuto catalán.

21. Y, *last but not least*, la territorialidad el Derecho autonómico o, por mejor decir, la acción de la conexión de las normas de competencia queda relativizada, e incluso precluida, cuando no es el legislador autonómico quien unilateralmente delimita el ámbito de aplicación de su normación, sino que es el legislador estatal el que delimita el ámbito de aplicación de todas las normaciones autonómicas mediante las «normas para resolver los conflictos de leyes» (art. 149.1.8.º de la CE), pues en tal caso el legislador estatal no está sometido a la condición espacial que las normas atributivas de competencia imponen al legislador autonómico. A través de las normas estatales sobre Derecho aplicable pueden las leyes autonómicas ser aplicadas extraterritorialmente a los supuestos constitutivos del tráfico jurídico interregional, a las situaciones heterogéneas o de conexión múltiple, sin que al ser así aplicadas resulte afectada la territorialidad del Derecho o de las competencias autonómicas. Este es el método a que responde la disciplina conflictual del Código Civil y es también el método utilizado, ciñendo la referencia a los casos con-

Queen in Righ of the Province of Manitoba (véase W. H. HURLBURT, «Comment Interprovincial Cooperatives Limited and Dryden», en *Revue du Burreau Canadien*, vol. LIV, 1976, pp. 173-178).

siderados en este trabajo, por la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de normas básicas de Organos Rectores de las Cajas de Ahorro, siempre que se comparta la identificación de normas de conflicto efectuada por el Tribunal Constitucional. De su extensión y empleo por el legislador estatal depende en buena medida la presencia y, en ocasiones, la interferencia de las normas de competencia en la solución de los problemas de Derecho aplicable, pues si el legislador estatal establece normas sobre Derecho aplicable, la territorialidad o extraterritorialidad del Derecho autonómico y, por tanto, su aplicación en el tráfico jurídico interregional a supuestos heterogéneos dependerá en tal caso de las conexiones que utilicen las normas estatales de Derecho aplicable, pero no de las conexiones que utilicen las normas de competencia. Así se corrobora en la tantas veces citada STC 72/1983, de 29 de julio, que así como declaró inconstitucional la disposición final primera de la Ley vasca de cooperativas porque al dictarla el legislador vasco invadía la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.8.º de la CE y, asimismo, porque transgredía la competencia territorial de la Comunidad Autónoma al extender la aplicación de la Ley más allá de su ámbito territorial, no encontró, sin embargo, objeción alguna a la aplicación extraterritorial de la Ley en virtud del art. 9.11 del Código Civil, en conexión con el art. 16 del mismo, como ley rectora del estatuto personal de las personas jurídicas (F. J. 5), siendo la del citado precepto una norma estatal de conflicto.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

22. De cuanto hasta aquí se ha expuesto especialmente interesa destacar que el examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional proporciona ciertas claves para analizar la configuración de las normas sobre Derecho aplicable en el sistema autonómico, claves que, reconducidas a las relaciones entre aquéllas y las normas de competencia, sustancialmente radican en dos puntos: en primer término, la separación previa de unas y otras, pues en tanto las normas de competencia operan en el momento de normar, las normas de Derecho aplicable operan sobre la norma como acto, sin que deban las primeras, que son parámetros de validez, actuar *per saltum* como normas sobre Derecho aplicable, que son parámetros de aplicabilidad, y sin que la aplicación del Derecho autonómico en virtud de las normas sobre Derecho aplicable repercuta sobre la competencia de las Comunidades Autónomas; y en segundo lugar, la acción que, no obstante su diversidad, proyectan las normas de competencia sobre las normas de Derecho aplicable, como presupuesto de éstas que son, y que, en el caso de las normas de competencia estatal, se concreta en la interdicción para los legisladores autonómicos de regular

unilateralmente los supuestos de conexión múltiple constitutivos del tráfico jurídico interregional, pero no en la imposibilidad de que las normaciones autonómicas sean aplicadas a tales supuestos en virtud de las normas estatales para resolver los conflictos de leyes, es decir, de las normas sobre Derecho aplicable, y, en el caso de las normas atributivas de competencia autonómica, en la interdicción para los legisladores autonómicos de extender extraterritorialmente el ámbito de la aplicación de sus normaciones a los supuestos de conexión múltiple, pero no en la imposibilidad de que las normaciones autonómicas sean aplicadas extraterritorialmente a tales supuestos en virtud de las normas estatales para resolver los conflictos de leyes, es decir, de las normas estatales sobre Derecho aplicable, existiendo algunas vías —el principio de unidad especialmente— que flexibilizan la limitación que, en principio, impide a los legisladores autonómicos extender unilateralmente la aplicación extraterritorial de sus normaciones a los supuestos de conexión múltiple que constituyen el tráfico jurídico interregional.

