

**LA NECESARIA REFORMA DEL SISTEMA ESPAÑOL  
DE DERECHO INTERREGIONAL**

**por JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO**



## SUMARIO

- I. PERSPECTIVA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO
  1. Presupuestos generales del DIPr.: el Derecho interregional como parte integrante del contenido básico del DIPr.
  2. Significado y alcance del factor de heterogeneidad en atención a las estructuras jurídicas en que se inserta la situación jurídico-privada.
  3. Los tres elementos normativos en presencia: la Constitución Española de 1978, el Derecho Comunitario y los Convenios Internacionales.
  
- II. LOS PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE DERECHO INTERREGIONAL
  1. La CE como norma de base del sistema.
  2. Alcance e interpretación del artículo 149.1.8.ª CE.
  3. Las dos dimensiones actuales de Derecho interregional en el sistema español y sus técnicas de reglamentación.
  
- III. LA LEY 3/92, DE DERECHO CIVIL FORAL DEL PAÍS VASCO, EN LA DIMENSIÓN TRADICIONAL DE LOS CONFLICTOS INTERNOS
  1. Consideraciones generales.
  2. Incidencia sobre el sistema de ciertos preceptos de la Ley 3/1992, de Derecho civil foral del País Vasco.
  
- IV. EL NUEVO ÁMBITO DEL DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO
  1. Introducción.
  2. Examen de supuestos en relación a la CCAA del País Vasco.



## I. PERSPECTIVA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

### 1. Presupuestos generales del DIPr.: el Derecho interregional como parte integrante del contenido básico del DIPr

El DIPr., como disciplina jurídica, se asienta, en primer lugar, en la existencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos autónomos, que entran en concurrencia a través de situaciones o relaciones privadas que superan sus respectivos contornos, generando la aparición del llamado tráfico privado externo<sup>1</sup>. En definitiva, la presencia en la comunidad internacional de una pluralidad de ordenamientos con contenidos eventualmente contradictorios integra uno de los presupuestos de la existencia del DIPr.

Desde el punto de vista de las fuentes de producción jurídica, los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados están integrados, en su mayor parte, por normas de origen autónomo o interno, fruto de la labor de los legisladores internos. Tal autonomía de los respectivos ordenamientos jurídicos configura la nota de pluralidad, que tiene básicamente dos manifestaciones: un pluralismo de *normas* y un pluralismo de *organizaciones*. De este modo, en torno a ese entramado de normas prescriptivas y normas de organización, y a través del desarrollo de cada ordenamiento jurídico como norma y como institución, se podrá apreciar la contradicción normativa derivada de la misma.

Dicho pluralismo determina la presencia de una diversidad de respuestas, de regulaciones jurídicas autónomas y diferenciadas; sin embargo, el auténtico problema que ha de resolver el DIPr. deriva de la coexistencia o concurrencia de los diversos ordenamientos jurídicos internos, ante una relación privada que pone en contacto a éstos. Sobre este presupuesto, la compleja realidad de las situaciones privadas jurídicamente heterogéneas integrará el objeto al que debe atender el DIPr<sup>2</sup>.

La noción de pluralismo y coexistencia de ordenamientos jurídicos, en cuanto presupuesto del DIPr., requiere una precisión añadida, al tener que matizar la comprensión exacta del término *ordenamiento jurídico*: la superación de la exclusividad del elemento estatal como única fórmula de estructuración política, y la inclusión en el tradicional sistema de fuentes del llamado «Derecho institucional», junto a la incorporación de nuevas técnicas de unificación del Derecho, revela que el concepto de ordenamiento jurídico no es unitario, por lo que la noción de pluralismo de sistemas jurídicos como presupuesto del DIPr. ha de concebirse en sentido amplio.

Dicho concepto incorpora tanto la coexistencia de ordenamientos nacionales o autónomos como la que medie entre otros tipos de sistemas jurídicos. En definitiva, habrá de apreciarse la concurrencia de este presupuesto del DIPr. en todos aquellos

<sup>1</sup> P. LALIVE, «Tendances et méthodes en Droit International Privé (Cours général de Droit international privé)», *R. des C.*, 1977-II, t. 155, p. 15.

<sup>2</sup> A. L. CALVO CARAVACA, «Noción y contenido del Derecho Internacional Privado», *RGD*, enero-febrero, 1987, p. 9, subraya que siempre que hay, al menos, un elemento extranjero en la relación, hay tráfico jurídico externo y se plantea así una duda, una vacilación, un interrogante que interesa al DIPr.

supuestos en que entren en contacto dos o más ordenamientos jurídicos, con independencia de su naturaleza y origen, ya que el conflicto derivado de tal situación heterogénea se enmarca dentro del objeto del DIPr.

El particularismo que caracteriza a los diferentes ordenamientos jurídicos determina que ese pluralismo venga acompañado, con frecuencia, de contradicciones entre dos o más ordenamientos respecto a la solución o la respuesta normativa frente a una misma relación o situación jurídica. Ello determina la presencia de divergencias en la respuesta jurídica otorgada en unos y otros ordenamientos en relación a un mismo supuesto objeto de regulación. La frecuencia con que se suceden relaciones jurídicas que ponen en conexión dos o más ordenamientos que las ordenan de forma contradictoria o divergente determina la razón de ser del DIPr.

Sobre tal premisa, W. WENGLER planteó brillantemente el problema de las lagunas de regulación, y desarrolló el concepto de *contradicción normativa*<sup>3</sup>, mediante el concepto de «unequal treatment of similar situations», reflejando que las soluciones o respuestas normativas son distintas en cada ordenamiento jurídico interno, y que tales divergencias afectan tanto al *contenido* del derecho como a las diversas manifestaciones de su *ejercicio*.

La situación problemática, a la que trata de dar respuesta el DIPr., nace por tanto de la coexistencia de los diferentes ordenamientos, que articulan respuestas y regulaciones jurídicas diversas en relación a un mismo supuesto<sup>4</sup>. De esta forma, entre las condiciones o presupuestos que determinan el desarrollo del tráfico externo, y la propia existencia de nuestra disciplina, cabe distinguir, por un lado, la división política y jurídica del mundo, y un fenómeno de relación, a través de la proliferación de relaciones privadas que se enmarcan en tal tráfico externo, al incorporar elementos de heterogeneidad que plantean problemas específicos a los que el DIPr. tratará de dar respuesta.

El recurso al concepto de *heterogeneidad*, acuñado por WENGLER<sup>5</sup>, y retomado en la doctrina española por J. D. GONZÁLEZ CAMPOS<sup>6</sup> para adjetivar las situaciones jurídico-privadas que integran el objeto del DIPr., frente a la noción o categoría de «internacional» evita condicionar o mediatizar el desarrollo de las restantes estructuras de análisis.

Por ello, en caso de optarse por otra expresión, la exigencia de «internacionalidad de la situación regulada» deberá interpretarse en sentido amplio, de forma que también permita incardinar en su contenido aquellas situaciones afectadas por la coexistencia, dentro de un mismo Estado, de diversos ordenamientos jurídicos (sean de base personal o territorial). En todo caso, por las razones expuestas, parece más conveniente la expresión «situaciones jurídicamente heterogéneas».

<sup>3</sup> W. WENGLER, «The General Principles of Private International Law», *R. des C.*, 1961-III, t. 104, pp. 273 ss.

<sup>4</sup> Tal y como señalan J. C. FERNÁNDEZ ROZAS y S. SÁNCHEZ LORENZO, *Curso de Derecho Internacional Privado*, Madrid, 1996, p. 37, ello puede dar lugar a que reglamentaciones contradictorias de una misma conducta humana afecten a los derechos y los deberes de los sujetos, cuando dicha conducta sea susceptible de quedar regulada, al mismo tiempo, por dos o más sistemas jurídicos, o sometida a distintas jurisdicciones.

<sup>5</sup> W. WENGLER, *op. cit.*, pp. 273 ss., al aludir a «homogeneous contact cases» y «multiple contact relations».

<sup>6</sup> J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *Derecho Internacional Privado. Introducción*, Madrid, Universidad Autónoma (Xerocopia), 1984, p. 11, distingue entre situaciones internas o jurídicamente homogéneas, y situaciones de tráfico externo o jurídicamente heterogéneas.

P. NORTH y J. J. FAWCETT, *Cheshire and North's Private International Law*, Londres, 1992, p. 3, emplean la expresión «separate legal units» para referirse al presupuesto de la pluralidad de ordenamientos jurídicos, evitando así el empleo del término extranjería o internacionalidad.

La precisión terminológica o conceptual efectuada subraya mejor los presupuestos sobre los que se asienta el objeto del DIPr.: la divergencia o pluralidad de ordenamientos jurídicos, y la contradicción normativa, junto a la existencia de relaciones o situaciones privadas que presentan elementos de conexión con más de un sistema jurídico. La dispersión se produce en toda situación jurídica heterogénea, al margen de su consideración como internacional o interregional.

Frente a esta opinión, otro importante sector doctrinal<sup>7</sup> considera que el Derecho interregional cuenta con unos presupuestos distintos a los que caracterizan al DIPr., y que en los supuestos que dan lugar a conflictos de leyes internos no existe una discontinuidad de la relación jurídica en el espacio, ni una falta de previsibilidad de las respuestas jurídicas<sup>8</sup>.

La situación heterogénea, en cuanto conectada con más de un ordenamiento jurídico, admite diferentes gradaciones, que determinarán a su vez el nivel de especialización de la disciplina de DIPr.<sup>9</sup>; la calificación de heterogénea, predicable siempre en relación a específicas y concretas situaciones o relaciones jurídicas, no siempre es fácil de apreciar, al añadirse el complejo factor de la nota de relatividad que caracteriza a su vez a tal elemento de extranjería o heterogeneidad.

Cabe ya adelantar que junto a la citada nota de relatividad que le caracteriza, cualquier circunstancia, personal o territorial, de carácter heterogéneo (en cuanto vinculada con dos o más ordenamientos jurídicos) frente al resto de elementos que integran una determinada situación jurídica es suficiente, por sí sola, para calificar a ésta como heterogénea, al poder apreciarse la citada dispersión espacial, en sentido amplio, de sus elementos, ya que presenta contactos con dos o más ordenamientos jurídicos.

Por ello, la nota de heterogeneidad no es predicable como cualidad inherente a la relación en cuestión, ya que, desde un punto de vista jurídico-material, seguirá calificada o ubicada dentro de las categorías genéricas vigentes en un determinado sistema jurídico. Lo verdaderamente relevante a estos efectos será la específica posición jurídica de tal relación, que queda vinculada con más de un ordenamiento jurídico, es decir, que permite apreciar un elemento de ajeneidad respecto a un concreto sistema jurídico<sup>10</sup>.

Junto a la nota de *heterogeneidad*, la caracterización como *privada* de la relación jurídica que integra el objeto del DIPr. constituye el segundo presupuesto a apreciar en cada situación específica. Lo relevante a efectos de tal calificación no será el agente o sujeto interviniente en la misma, sino la situación del sujeto en esa

<sup>7</sup> Vid. sobre el particular, la postura de J. C. FERNÁNDEZ ROZAS y S. SÁNCHEZ LORENZO, *op. cit.*, pp. 99 ss.

<sup>8</sup> Por ello, E. M. RODRÍGUEZ GAYÁN, «Heterogeneidad y sistema en las relaciones entre Derecho Internacional Privado y Derecho interregional», *RGD*, 1996 (julio-agosto), pp. 8069 ss., considera que no es posible identificar al DIPr. con el Derecho interregional, y que «la heterogeneidad interna que señalan los defensores de estudiar ambos sectores conjuntamente no es asumible».

<sup>9</sup> Sobre el particular, S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, «Objeto del Derecho Internacional Privado y especialización normativa», *ADC*, julio-septiembre, 1993, p. 1116.

<sup>10</sup> P. LALIVE, *op. cit.*, p. 16, al cuestionarse «Quand une situation, ou une relation sociale, est-elle doc «internationale»? Quand elle comporte au moins un élément d'extranéité ou, en langage moins «savant», un élément étranger. Étranger à quoi? Étranger à l'ordre juridique du pays dans lequel on se trouve, ou à l'ordre juridique du point de vue duquel on considère ladite situation».

En similar orientación, F. RIGAUX, «Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale. Cours général de Droit International Privé», *R. des C.*, 1989-I, t. 213, p. 84, al aludir a «relaciones jurídicas transfronterizas», y señalar que «La relation transfrontière se distingue des situations juridiques homogènes dont tous les éléments matériels se concentrent sur le territoire d'un seul État, alors qu'aucune des personnes qui y sont impliquées sont soustraites à la discipline du Droit international privé».

relación, ya sea el Estado, empresas públicas, entidades privadas o simples particulares.

La contraposición no es, por tanto, entre Derecho interno Público frente a Derecho Privado, y es preciso aludir a los poco nítidos contornos de la delimitación entre ambos sectores, difusa dicotomía que responde en gran parte al creciente intervencionismo normativo del Estado en los diversos órdenes sociales, no limitándose a operar como mero garante de un determinado orden, de forma que se fortalece la interacción entre ambos planos<sup>11</sup>.

En definitiva, la referencia al carácter jurídico-privado de las situaciones que integran el objeto del DIPr. no puede representar una limitación o restricción del ámbito de nuestra disciplina, ya que éste no queda centrado únicamente en las situaciones normadas a través de reglas de Derecho privado. La mencionada interacción entre ambos planos permite hablar de un nuevo Derecho común en el que confluyen, sin claros contornos delimitadores, tanto el Derecho público como el Privado<sup>12</sup>. Así, las disposiciones de Derecho público interesarán en la medida en que regulen relaciones privadas heterogéneas. No se trata de reivindicar su adscripción al ámbito del DIPr., sino de estimar que no queda desvirtuado el carácter jurídico-privado de una determinada relación de tráfico externo por el hecho de tener que acudir, para su resolución, a una norma ubicada en el marco del denominado Derecho público<sup>13</sup>. Si se concibe el DIPr. como algo más que un simple mecanismo de localización o de individualización del ordenamiento jurídico aplicable, para estimar que se articula como instrumento destinado a conciliar los complejos intereses en juego dentro de una relación jurídico privada que presenta un factor de heterogeneidad, no cabrá excluir de su objeto una determinada situación que reúna tales presupuestos, por el mero hecho de quedar regulada por normas de Derecho público.

La clave para calificar como jurídico-privada una determinada relación jurídica no es, por tanto, el componente normativo público (Derecho fiscal, penal, etc.), sino el dato de que los sujetos intervinientes sean calificables, atendiendo a su intervención en la misma, como «sujetos de Derecho privado»<sup>14</sup>. Se adopta así una concepción del DIPr. que abarca relaciones entre particulares, o entre quienes, sin

<sup>11</sup> P. G. VALINDAS, «Droit International Privé *lato sensu* ou *stricto sensu*», *Mél. Maury*, t. I, París, 1960, pp. 509-518, subraya que la intervención del Estado y del Derecho público es tan intensa en nuestros días que nos quedaríamos a mitad de camino si el comercio internacional, en su más amplio sentido, fuera considerado sólo desde el ángulo del Derecho privado.

<sup>12</sup> La doctrina moderna ha destacado que ni la distinción entre Derecho público y Derecho privado está generalizada en todos los sistemas nacionales, ni es plenamente operativa en un momento caracterizado por la pérdida de vigencia de presupuestos clásicos, y la nota de interdependencia entre ambos sectores se agudiza. *Vid.* en la doctrina española, A. MIAJA DE LA MUELA, «El Derecho público extranjero en el tráfico privado internacional», *REDI*, 1972, pp. 247 ss.

<sup>13</sup> P. DOMÍNGUEZ LOZANO, «Las concepciones publicista y privatista del objeto del Derecho Internacional Privado en la doctrina europea: reconstrucción histórica», *REDI*, 1994-I, pp. 118-124, analiza el proceso científico-doctrinal que desemboca en una «privatización» del objeto del DIPr., consolidándose su desvinculación respecto al Derecho Internacional Público, y adquiriendo autonomía frente al Derecho interno, y en concreto frente al Derecho privado interno. De esta forma, y como ya fue indicado, lo realmente básico a los efectos de determinación del objeto del DIPr. es el análisis del supuesto social, de las relaciones jurídicas confiadas a su regulación.

<sup>14</sup> Tal y como destaca A. L. CALVO CARAVACA, *op. cit.*, p. 18, el adjetivo «privado», que etiqueta la disciplina es alusivo a los destinatarios, y no a la naturaleza de las normas que la regulan. *Vid.* igualmente M. DE ANGULO RODRÍGUEZ, «Objeto, contenido y pluralidad normativa en Derecho Internacional Privado», *REDI*, 1970, p. 752; J. A. CARRILLO SALCEDO, *Derecho Internacional Privado*, Madrid, 1983, p. 36.



serlo, actúan revestidos de tal carácter, en atención a la posición que ocupan en la concreta relación jurídica de que se trate<sup>15</sup>.

Precisar tal nota configuradora de las situaciones o relaciones que integran el objeto del DIPr. implica rechazar, de conformidad con una concepción «sustancialista», el criterio de delimitación que atienda exclusivamente a la naturaleza de las normas por las que aquéllas se disciplinan. El abandono de todo postulado normativista aconseja inclinarse por un cambio de óptica, y enfocar la cuestión desde el prisma de los sujetos intervinientes en tales relaciones jurídicas, y la posición que ocupan en las mismas, es decir, el carácter con que intervienen.

Otra vertiente fundamental en la tarea de desentrañar las claves para delimitar el objeto del DIPr. queda integrada por el dato de que, a tales efectos, carece de relevancia que en una misma situación jurídica estén involucrados un único o varios elementos o factores de extranjería. De forma muy gráfica, y a través de un acertado y permanente recurso a la técnica de ejemplificación, el Prof. F. K. JUENGER, acudiendo a ciertos casos límites, describe tal problemática<sup>16</sup>.

La delimitación del objeto del DIPr. se formula a partir de la existencia de dos presupuestos, que determinan la calificación como situación jurídicamente heterogénea: una pluralidad de ordenamientos jurídico-privados, junto a situaciones privadas que rebasan los límites territoriales de vigencia de un determinado ordenamiento jurídico; sin embargo, la relatividad del factor de heterogeneidad deriva de que, necesariamente, tal calificación ha de efectuarse *desde un ordenamiento jurídico determinado*. En efecto, dicho factor se predica siempre respecto al orden jurídico del Estado en que se encuentra localizada la situación<sup>17</sup>. Su presencia es contemplada desde la perspectiva de un ordenamiento jurídico concreto: de otro modo, difícilmente cabría englobar en el objeto del DIPr., por ejemplo, todos los problemas vinculados al reconocimiento y ejecución de sentencias y laudos arbitrales extranjeros.

En el ámbito específico de los llamados conflictos internos, la dificultad de abordar la problemática derivada de ese *tráfico privado interterritorial* con carácter general ha sido puesto de relieve por nuestra doctrina más autorizada<sup>18</sup>. Toda reflexión deberá, por tanto, elaborarse desde la perspectiva propia de cada ordenamiento, y no será factible elaborar conclusiones con pretensión de globalidad y generalizables a los diversos supuestos internos.

<sup>15</sup> J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *op. cit.*, p. 20. En idéntica orientación, A. E. VON OVERBECK, «Les questions générales du Droit International Privé à la lumière des codifications et projets récents», *R. des C.*, 1982-III, t. 176, p. 24, al señalar que «Certains litiges ont une telle portée que, même si l'une ou les deux parties sont formellement des sujets privés, ils engagent en réalité les États et se placent plutôt sur le terrain du Droit international public».

<sup>16</sup> F. K. JUENGER, «General Course on Private International Law», *R. des C.*, 1985-IV, t. 193, pp. 119 ss.; en particular, pp. 131-132, al desarrollar tres supuestos que muestran la irrelevancia del número de factores o elementos de heterogeneidad, a efectos de incardinar una determinada situación dentro del objeto del DIPr., citando el supuesto de un accidente aéreo con gran número de víctimas de diferente nacionalidad (*The Ermenonville Disaster*), un supuesto de relación contractual que afecta a las partes de la misma (*The Damaged Rig*), y otro caso vinculado al ámbito del Derecho de familia («*Divorzio a la Svizzera*»), que involucra a cónyuges de diferente nacionalidad, y que litigan en el marco de una acción de divorcio en un tercer Estado.

<sup>17</sup> Así, P. LALIVE, *op. cit.*, pp. 16-17.

De este modo, y como expresa G. VAN HECKE, «Principles et méthodes en Droit International Privé», *R. des C.*, 1969-I, p. 431, la ajeneidad se presenta bajo la forma de un caso particular que exige una solución.

<sup>18</sup> En particular, A. BORRÁS RODRÍGUEZ, *Calificación, Reenvío y Orden Público en el Derecho interregional español*, Barcelona, 1984, p. 7.

Por ello, a efectos de determinar el objeto del DIPr., lo realmente clave es el análisis de la situaciones confiadas a su regulación, caracterizadas por la presencia de un elemento de heterogeneidad. A partir de tal premisa, es posible imaginar multitud de variables, una amplia gradación de situaciones en atención a sus niveles de heterogeneidad, pero todas serán calificables como jurídicamente heterogéneas. La noción de heterogeneidad asume un carácter relativo, ya que depende del punto de referencia adoptado, y es un concepto definido de forma negativa o por exclusión: quedan englobados en tal calificación aquellos elementos que no son homogéneos (o puramente internos).

Esta «heterogeneidad estructural»<sup>19</sup> no es novedosa, y revela una realidad ya apuntada anteriormente: las múltiples vertientes o aspectos que subyacen tras la estructura de las relaciones jurídicas que integran el objeto del DIPr.

La relatividad de tal factor de heterogeneidad deriva de que no es posible calificar *a priori* una situación como puramente interna, o como relativa o absolutamente internacional: el encaje entre cada una de estas categorías podrá depender, en primer lugar, del foro desde el que se contemple, o bien de la autonomía de la voluntad de las partes (utilizada, por ejemplo, como factor de internacionalización de un contrato)<sup>20</sup>, o de las vicisitudes temporales de la relación jurídica.

Por tanto, y rechazada la exigencia de una determinada relevancia del elemento o factor de heterogeneidad para integrar tal situación dentro del objeto del DIPr., lo decisivo es que alguno de sus elementos esté conectado con un ordenamiento distinto de aquel al que se vinculan los restantes elementos. Es decir, no sólo los factores «relevantes» de una determinada situación son suficientes para su calificación como heterogénea: toda situación que presente una efectiva dispersión espacial de sus elementos, por muy irrelevantes que éstos sean, constituirá objeto del DIPr.<sup>21</sup>

Cualquier elemento o factor de heterogeneidad es suficiente para su calificación como situación jurídicamente heterogénea, y debe tenerse presente que tal caracterización no es una cualidad de la situación en sí misma considerada, sino que deriva (y de ahí la nota de relatividad apuntada) de su concreta o específica posición jurídica (vinculada con más de un ordenamiento jurídico).

Tras esta reflexión subyace un debate doctrinal que responde a la evidencia de que si bien es cierto que todos los problemas del *tráfico externo* podrían interesar, condicionar o afectar cualquier tratamiento de DIPr., no todos esos problemas, en cuantos sectores jurídicos específicos, han de ser integrados en el contenido del DIPr.<sup>22</sup>

Conforme al primero de los criterios o puntos de vista comentados, el contenido básico del DIPr. quedaría integrado por tres bloques de materias: determinación

<sup>19</sup> Expresión utilizada por S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 1121.

J. M. ESPINAR VICENTE, *Elementos de Derecho Internacional Privado Español*, vol. I, Madrid, 1991, p. 30, alude a relaciones extranacionales que pueden presentar en la práctica un grado de extranjería muy variable.

<sup>20</sup> Una relación puramente interna u homogénea podrá ser heterogénea a través del juego de la autonomía de la voluntad de las partes; p. ej.: supuestos de celebración de matrimonio en el extranjero, vía art. 57 Cc., o a través de la localización en el extranjero del lugar de celebración o de ejecución de un contrato. *Id.*, sobre el particular, R. ARROYO MONTERO, *El matrimonio consular*, Madrid, 1991, pp. 92-98.

<sup>21</sup> Por ello, el factor de relevancia no puede esgrimirse como elemento determinante de la adscripción o no del Derecho interregional dentro del objeto del DIPr.; tal argumento es utilizado por E. M. RODRÍGUEZ GAYÁN, *op. cit.*, p. 8070, al señalar que la existencia de la pluralidad jurídica, de la heterogeneidad a nivel interno «no es relevante ni suficiente para identificar este problema con el DIPr.».

<sup>22</sup> J. C. FERNÁNDEZ ROZAS y S. SÁNCHEZ LORENZO, *op. cit.*, pp. 84 ss., señalan, con acierto, que, en realidad, todo depende del postulado de teoría general del Derecho de que se parta.

de la competencia judicial internacional, individualización del Derecho aplicable a una situación jurídicamente heterogénea y reconocimiento y ejecución de actos y decisiones extranjeras. Junto a estas tres grandes vertientes de estudio, integrantes de tal contenido básico de la disciplina, cabe plantear la posibilidad de añadir un cuarto apartado integrante del mismo, que se concretaría en la cooperación internacional de autoridades, que presenta caracteres propios, y cuyo protagonismo, a través de la red de *Autoridades Centrales* diseñada en diferentes textos convencionales rebasa, en el marco de las relaciones privadas internacionales, funciones puramente administrativas, al desempeñar tareas específicas directamente vinculadas al objeto de cooperación internacional en los respectivos ámbitos materiales de aplicación de los Convenios.

La determinación del Derecho aplicable a las situaciones privadas internacionales, en relación con el ejercicio de los derechos por los particulares, integra, junto a la dimensión judicial antes citada, el contenido básico de nuestra disciplina. La expresión «conflicto de leyes», tradicionalmente empleada desde los orígenes doctrinales del DIPr. (y con reflejo en el art. 149.1.8.<sup>a</sup> CE), no resulta acertada en el momento actual, ya que revela una concepción formalista del objeto del DIPr., vinculada al Derecho Internacional Público (al interpretarse tal conflicto como derivado del existente, a su vez, entre las diferentes soberanías legislativas, de manera que la norma de DIPr. estaría llamada únicamente a determinar las respectivas esferas de competencia legislativa de los distintos Estados), hoy día ya superada.

Sobre la base de la pluralidad de técnicas o métodos de reglamentación de las relaciones jurídicamente heterogéneas, el problema de la determinación del Derecho aplicable admite, como indica el Prof. GONZÁLEZ CAMPOS<sup>23</sup>, su formulación desde dos ángulos distintos: una perspectiva formal, relativa al ámbito de las leyes en el espacio, y una perspectiva sustancial, al atender a la reglamentación material, en términos de justicia o adecuación al problema planteado, de tales relaciones.

En la actualidad, desde una perspectiva material, y en esta dimensión del Derecho aplicable, ha de integrarse, junto al análisis de las diferentes técnicas de reglamentación, el estudio del llamado *Derecho interregional, o dimensión de los conflictos internos*.

En particular, y dentro del sistema español de DIPr., la nueva estructura territorial del Estado español configurada en la CE determina la existencia de numerosos problemas de delimitación del ámbito de vigencia de los respectivos ordenamientos en presencia, y no sólo en las materias que cabría calificar como «tradicionales» (familia y sucesiones), sino también en sectores ubicados dentro del nuevo Derecho público económico emanado de los legisladores autonómicos.

En definitiva, la denominada *dimensión interna del sistema* sí queda integrada dentro del contenido del DIPr., genéricamente conocida como Derecho interregional, y comprensiva de los conflictos internos derivados de la realidad plurilegislativa que caracteriza, por ejemplo, al sistema español, pluralismo que plantea, fruto del desarrollo de las previsiones contenidas en los respectivos EEAA de aquellas CCAA donde existe Derecho civil foral propio, específicos problemas de delimitación del ámbito de vigencia de las normas en presencia, junto a verdaderos «conflictos de leyes», tal y como se aprecia, por ejemplo, en la ordenación contenida en la Ley 3/1992, de Derecho civil foral del País Vasco.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, pp. 37-38.

La anterior reflexión no elimina la necesidad de un tratamiento autónomo o diferenciado de los conflictos internos frente a los supuestos de tráfico privado externo, como única vía para captar los diferentes presupuestos y ámbitos sobre los que se proyectan los problemas de DIPr.<sup>24</sup>

## 2. Significado y alcance del factor de heterogeneidad en atención a las estructuras jurídicas en que se inserta la situación jurídico privada

El vigente sistema español de DIPr. se configura en torno a tres grandes estructuras: la *interna*, la *comunitaria* y la *dimensión internacional general o extracomunitaria*. Cada una de ellas integra, en realidad, un subsistema, con normas distintas, principios y caracteres propios, e incidencia en los específicos problemas de aplicación.

Esta estructuración tripartita (que viene acompañada de tres grandes bloques normativos: la CE, el Derecho Comunitario y los Convenios internacionales) introduce un nuevo factor de relatividad en la apreciación del elemento de extranjería, ya que, como destacan ejemplificativamente los Profs. J. C. FERNÁNDEZ ROZAS y S. SÁNCHEZ LORENZO<sup>25</sup>, en el marco del DIPr., el elemento extranjero no va a tener la misma entidad si se vincula a un Estado miembro de la Unión Europea o si lo está respecto a un tercer Estado, de forma que, dentro del ámbito material que comprende el subsistema Comunitario, las situaciones supraestatales intracomunitarias presentan un grado relativo de homogeneidad, frente a la mayor heterogeneidad de las situaciones que desbordan el marco de la integración comunitaria.

Como posteriormente se analizará, en la denominada *dimensión interna* del sistema, el factor de heterogeneidad subjetiva podrá venir planteado, por ejemplo, en relación a la categoría intermedia de «vizcaíno no aforado», prevista en la Ley 3/1992, de 1 de julio, de Derecho civil Foral del País Vasco<sup>26</sup>, que agudiza la nota de relatividad antes apuntada, frente a, por ejemplo, el vizcaíno infanzón, o quien ostente vecindad de Derecho común.

Tras dicha nota de relatividad late la conclusión ya indicada: el factor de heterogeneidad queda finalmente definido, desde una perspectiva formal, como aquel elemento de la relación que no es homogéneo. Ello planteará un problema adicional al inherente a la relatividad apuntada, al tener que delimitar previamente las situaciones privadas que, caracterizadas por la presencia de un elemento de heterogeneidad, se integran en uno u otro subsistema<sup>27</sup>; en ocasiones, la previa delimitación *ratione materiae* permitirá anticipar la respuesta, pero no siempre existirán tales criterios delimitadores.

En segundo lugar, debe tenerse presente que tal coexistencia o concurrencia de subsistemas planteará eventuales conflictos, al responder cada uno de ellos a principios, funciones y técnicas distintas. De esta forma, la *estructura interna del sistema* integra un subsistema a través del cual se canalizan los denominados conflictos internos, en atención a situaciones conectadas con dos o más ordenamientos forales, o con uno de ellos y el Derecho común. La segunda dimensión, o *estructura*

<sup>24</sup> En tal sentido, J. C. FERNÁNDEZ ROZAS y S. SÁNCHEZ LORENZO, *op. cit.*, p. 104.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, p. 50.

<sup>26</sup> BOPV, n.º 153, de 7 de agosto de 1992.

<sup>27</sup> Vid. I. FLETCHER, *Conflict of laws and European Community Law (with special reference to the Community Conventions on Private International Law)*, Amsterdam/Nueva York/Oxford, 1982, pp. 23 ss.

*comunitaria*, trata de atender a los conflictos intracomunitarios, cuando la situación queda conectada con dos o más ordenamientos jurídicos de Estados comunitarios. Por último, la *estructura internacional general o extracomunitaria* trata de dar respuesta a conflictos derivados de situaciones conectadas con dos o más ordenamientos jurídicos, de Estados no pertenecientes a la Unión Europea<sup>28</sup>.

La vertebración interna del sistema se estructura así a partir de una dimensión *ad intra*, a través del subsistema construido sobre la base de los preceptos Constitucionales para la resolución de los llamados conflictos internos (en el marco del Derecho interregional), junto a una dimensión *ad extra*, que permite a su vez distinguir entre su articulación con el Derecho comunitario y con la codificación internacional. Tal sistema queda así, en cuanto producto autónomo, condicionado por el Derecho comunitario, por el fenómeno de la codificación, y por los conflictos internos. Sobre tal premisa será posible reflexionar en torno a sus caracteres internos.

### 3. Los tres elementos normativos en presencia: la Constitución Española de 1978, el Derecho Comunitario y los Convenios Internacionales

El análisis del sistema español de DIPr. desde una perspectiva estructural permite apreciar el cambio experimentado en nuestro ordenamiento, que tiene su reflejo en los diferentes sectores del DIPr., y que se plasma en la vigencia de nuevos valores materiales, derivados, en primer lugar, de la propia CE de 1978, que, como señala el Prof. J. M. ESPINAR VICENTE<sup>29</sup>, proporciona la clave de la armonía interna del sistema, al aportar los parámetros de referencia de toda la evolución futura del sistema español de DIPr.

Junto a ello, la incorporación de España a la Comunidad Europea ha implicado, además de un cambio radical en la estructura económica y de mercado, profundas repercusiones en nuestro sistema normativo de DIPr., tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, derivadas de tal fenómeno de integración.

El tercer subsistema en que cabe estructurar el sistema español de DIPr. se articula en torno a la dimensión internacional general o extracomunitaria y, fundamentalmente, en el estudio de la repercusión sobre el sistema del fenómeno de la Codificación Internacional, su estado actual, y la interacción entre ésta y las normas internas<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> En los tres casos, el referido conflicto queda caracterizado como interterritorial, toda vez que deriva de la coexistencia de diferentes ordenamientos que poseen un determinado ámbito de vigencia espacial. Sobre el particular, *Vid.* W. WENGLER, *op. cit.*, pp. 307-308.

<sup>29</sup> J. M. ESPINAR VICENTE, «Constitución, desarrollo legislativo y Derecho Internacional Privado», *REDI*, 1986, pp. 110 ss.

<sup>30</sup> El análisis de cada subsistema ha de partir de las que cabe denominar reglas-base de cada estructura, para definir a continuación su ámbito *ratione materiae*, y terminar analizando la interacción existente entre los diferentes subsistemas. Así, por ejemplo, y en relación a la dimensión Comunitaria, tras analizar los Tratados Constitutivos, el Derecho convencional y el Derecho Comunitario derivado, se indagará en la proyección de tal material normativo sobre el sistema español de DIPr., y se apreciará su doble dimensión, *ad intra* y *ad extra*, y su incidencia sobre las normas internas o autónomas de DIPr.

Sobre el particular, y la necesidad de agrupar, en atención a sus caracteres específicos, dentro cada sistema estatal, aquellos elementos que integran las diferentes estructuras normativas, para analizar a continuación los problemas particulares derivados de las relaciones entre tales estructuras, *vid.* J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, «Efforts concertés d'unification et coexistence des règles de Droit International Privé dans le système étatique», en AAVV, *E. Pluribus Unum. Liber Amicorum Georges A. L. Droz. On the progressive unification of Private International Law*, La Haya, 1996, p. 106.

De esta forma, debe atenderse a los tres elementos o bloques normativos en presencia: la *estructura interna* descansa sobre los presupuestos Constitucionales sentados en el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE, y se articula en torno a la dimensión tradicional de los denominados conflictos internos (en su vertiente subjetiva y objetiva), junto al nuevo ámbito derivado del Derecho público económico, emanado de los respectivos legisladores autonómicos.

En la *dimensión comunitaria* del sistema, los dos parámetros normativos básicos quedan integrados por los Tratados Constitutivos de la CE, los Convenios previstos en el artículo 220 TCEE, junto al Derecho Comunitario derivado (vía Directivas y Reglamentos, que podrán contener normas de DIPr.)<sup>31</sup>; la clave para desentrañar la repercusión que el fenómeno de la integración comunitaria representa en nuestro sistema reside en determinar la interacción existente entre tales elementos normativos y el Derecho interno<sup>32</sup>.

En tercer lugar, el estudio de la *dimensión internacional general o extracomunitaria* del sistema persigue valorar el alcance del fenómeno de la Codificación Internacional.

Esta división de la estructura que integra el sistema español de DIPr. permite apreciar, en palabras del Prof. GONZÁLEZ CAMPOS<sup>33</sup>, el conjunto organizado de normas y de principios que vertebran todo sistema jurídico, y determinar con mayor precisión los principios de DIPr. vigentes en cada subsistema, tras los que subyacen valores jurídicos específicos o propios de cada una de las tres dimensiones, y cuyo concreto contenido material responde a las peculiaridades de cada sector. Se introduce así un factor de relativización en las estructuras tradicionales de examen de nuestro sistema de DIPr., ya que los denominados principios estructurales deben apreciarse en relación a cada una de las subestructuras que lo integran.

Estas tres estructuras revelan la complejidad del sistema español de DIPr., que conduce a la existencia de eventuales contradicciones, derivadas fundamentalmente de la expresada *pluralidad de fuentes de producción normativa*, y de la *pluralidad de funciones que puede desempeñar una misma solución normativa*.

El sistema jurídico español se ubica en el grupo de los ordenamientos complejos o pluralistas, caracterizado por la presencia de conflictos internos de carácter interterritorial<sup>34</sup>. La CE constituye la regla base sobre la que se articula este primer nivel, que atiende a supuestos del llamado tráfico jurídico interregional, y cuya delimitación *ratione materiae* revela su limitado ámbito, centrado en específicos sectores del Derecho de familia (básicamente, matrimonio y sucesiones), y sólo en

<sup>31</sup> Vid. J. C. FERNÁNDEZ ROZAS, «Derecho Internacional Privado y Derecho Comunitario», *RIE*, 1990, pp. 785-826.

<sup>32</sup> La presencia, como extensión de lo Comunitario, de aspectos *Multiculturales* dentro de Europa introduce igualmente un elemento de análisis y de razonamiento interesante, que rebasa las fronteras del Derecho Comunitario, y que queda simplemente apuntado como vertiente de un necesario y todavía incipiente estudio doctrinal, en el que cabe destacar la aportación de A. BORRÁS RODRÍGUEZ, «Les ordres plurilégislatifs dans le Droit International Privé actuel», *R. des C.*, 1994-V, t. 249, pp. 145 ss., en su desarrollo sobre los calificados «*conflictos ocultos*».

Sobre el particular, vid. J. DÉPREZ, «Droit International privé et conflits de civilisation. Aspects méthodologiques», *R. des C.*, t. 212, 1988-IV.

<sup>33</sup> *Op. cit.*, p. 45.

<sup>34</sup> Sobre los problemas conflictuales que plantean los denominados sistemas jurídicos complejos, vid., entre otros, P. ARMINJON, «Les systèmes juridiques complexes et les conflits de lois auxquels ils donnent lieu», *R. des C.*, 1949-I, t. 74, pp. 79 ss.; R. GRAVESON, «Problems of Private International law in no-unified legal systems», *R. des C.*, 1974. I, t. 141, pp. 195 ss.

la dimensión de ley aplicable. Sin embargo, junto a esta primera vertiente, que cabría calificar como *dimensión tradicional* de los conflictos internos, se añade en la actualidad otra, derivada del *nuevo Derecho público económico* elaborado por los respectivos legisladores autonómicos, y que introduce un factor añadido de complejidad en el sistema.

Resulta obligado atender a las líneas de interpretación abiertas en torno al artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE y la gradación de problemas que plantea, los presupuestos generales del sistema español de Derecho interregional, y la extensión y límites de la potestad normativa de las CCAA en tal ámbito. Se trata, en definitiva, de analizar, bajo el prisma de la doctrina sentada por el TC en torno a la configuración del sistema español de Derecho interregional, qué etapas faltan en la elaboración definitiva de un sistema cuyas bases se encuentran ya sentadas, pero que todavía no se encuentra plenamente perfilado.

Es preciso igualmente distinguir, frente al concepto de *vecindad administrativa* en cuanto vínculo político, la regulación contenida en el sistema en materia de *vecindad civil*, como vínculo de Derecho privado, para precisar su limitado alcance, en cuanto medio para determinar la ley aplicable, común o foral, en concretas relaciones de Derecho privado<sup>35</sup>.

## II. LOS PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE DERECHO INTERREGIONAL

### 1. La CE como norma base del sistema

El primer elemento normativo a considerar queda integrado por la CE de 1978, que, en virtud de lo dispuesto en su artículo 9.3, configura un *sistema de base legal*, al disponer que el ordenamiento español se fundamenta en los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica.

Junto a ello, la relevancia de los preceptos Constitucionales en la configuración del sistema español de DIPr. viene dada por su primacía y directa operatividad, que se despliega, en primer lugar, en la delimitación o distribución competencial entre el Estado y las CCAA en materia de legislación civil (art. 149.1.8.<sup>a</sup> CE), al contener el marco en el que se desarrolla la pluralidad legislativa, en materia civil, en el ordenamiento jurídico español, sobre el que se articula la unidad del sistema de soluciones a los conflictos internos, y los límites a tal competencia estatal, que serán posteriormente analizados.

En segundo lugar, la relevancia del texto constitucional se materializa a través de los valores jurídicos consagrados en el mismo, que informan el contenido de los

<sup>35</sup> Doctrinalmente se distingue la vecindad civil frente a conceptos calificados como «adyacentes», tales como la llamada vecindad administrativa (propia de la normativa sobre régimen local), y la denominada condición política (que se asienta en los EEAA). Sobre el particular, C. SERENA VELLOSO *et al.*, «La vecindad civil», *Actas. Foro de Derecho Aragonés*, Zaragoza, 1991, p. 9.

Las distintas categorías y *status* (político y civil, respectivamente) que subyacen tras las nociones de nacionalidad y vecindad, y la diferente situación jurídica a la que responden la vecindad civil (en cuanto cauce para determinar el sometimiento a un determinado ordenamiento civil de los existentes en España) y la vecindad administrativa (de carácter jurídico público), son analizadas por el prof. J. C. FERNÁNDEZ ROZAS, «Nacionalidad, vecindad civil y vecindad administrativa: Consideraciones sobre el desarrollo Constitucional», *REDI*, 1981-I, pp. 141 ss.

principios y normas del sistema español de DIPr., con incidencia específica en todos los sectores que integran nuestra disciplina, y que han de presidir tanto la elaboración de nuevas normas como el proceso de aplicación de todo el sistema. Su promulgación supuso una quiebra radical con respecto al estado de situación anterior<sup>36</sup>. En efecto, y en primer lugar, la CE modula el sistema de forma implícita, a través de su incidencia en el ámbito de las fuentes del Derecho, al determinar las relaciones entre el DIPr. y sus fuentes de origen internacional (arts. 93 a 96 CE), y refleja una opción de partida en favor del principio de seguridad jurídica como vertebrador del sistema, que como reconoce el TC en sentencia 27/1981, de 20 de julio<sup>37</sup>,

Es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de la ley no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad, en libertad (FJ n.º 10).

La incidencia del texto constitucional sobre el sistema español de DIPr. se proyecta no sólo sobre el sector de la concreción del Derecho aplicable, sino también en la especificación de los límites y extensión de la jurisdicción española, tal y como ha sido expuesto por el Prof. AMORES CONRADI<sup>38</sup>.

El efecto derogatorio proyectado sobre aquellas normas contrarias a la CE ha incidido de forma amplia en el sistema de DIPr. autónomo; sin embargo, no se ha procedido a una depuración legislativa global, sino afrontando parcialmente la reforma de los preceptos afectados por la CE en cada sector, bien a través de leyes especiales, o de inclusión de modificaciones puntuales en tales preceptos. Además, la CE tiene operatividad directa para regular por sí misma relaciones jurídicas, con efecto, por ejemplo, en la modificación del contenido y alcance de la noción de orden público, en su doble vertiente material y procesal.

La CE se configura así como un elemento de la renovación del DIPr., al imponer un orden objetivo de valores, y expresar los principios superiores del ordenamiento jurídico con eficacia directa e inmediata<sup>39</sup>.

En una dimensión *ad intra* del sistema, su vertebración viene establecida por la CE. De esta forma, y con arreglo a lo señalado por la STC 1/1982, de 28 de enero<sup>40</sup>, el Estado español tiene

Una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial.

<sup>36</sup> J. M. ESPINAR VICENTE, «Constitución, desarrollo legislativo y DIPr.», *REDI*, 1986, pp. 120 ss.

<sup>37</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1981, t. II, pp. 166 ss.

<sup>38</sup> M. A. AMORES CONRADI, «La nueva estructura del sistema español de competencia judicial internacional en el orden civil: Art. 22 LOPJ», *REDI*, 1989, pp. 133 ss.

<sup>39</sup> El Prof. J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, en el estudio anteriormente citado sobre «Efforts concertés d'unification et coexistence des règles de Droit International Privé dans le système étatique», en AAVV, *E Pluribus Unum. Liber Amicorum Georges A. L. Droz. On the Progressive Unification of Private International Law*, La Haya, 1996, p. 109, destaca acertadamente la evolución experimentada en numerosas legislaciones internas de DIPr., impulsada por el motor que representan los nuevos valores jurídicos y sociales consagrados en los textos Constitucionales estatales.

<sup>40</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1982, t. III, pp. 1 ss.



Como también destaca la STC 3/1981, de 2 de febrero<sup>41</sup>,

Los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución.

Entre ellas se encuentran las CCAA, cuyos poderes quedan delimitados a través del llamado bloque de la constitucionalidad, integrado por la propia CE y los respectivos EEAA. De esta forma, y al margen de la relevancia de la CE en el sistema español de DIPr., ésta se proyecta de manera específica en el ámbito de los denominados conflictos internos, o dimensión interna del sistema, en atención a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, articulando así el marco normativo en el que se desarrolla la pluralidad legislativa, en materia civil, en el ordenamiento español.

## 2. Alcance e interpretación del artículo 149.1.8.ª CE

En el subsistema que integra la solución de tales conflictos internos, la relevancia de la CE se aprecia con mayor intensidad que en los restantes, al configurar su estructura, dentro de su ámbito material de extensión, garantizando por un lado, a través del artículo 149.1.8.ª, tal pluralismo de Derechos civiles forales o especiales, y predeterminando los ámbitos de competencia legislativa de las CCAA y del Estado.

Los presupuestos generales del sistema español de Derecho interregional giran en torno a las opciones interpretativas y gradación de problemas que plantea el artículo 149.1.8.ª CE; por ello, el estudio de la solución arbitrada en el ordenamiento español a los conflictos internos planteados por la pluralidad de ordenamientos jurídicos coexistentes debe atender a dos presupuestos fundamentales: en primer lugar, la vertiente o *perspectiva histórica*, clave para interpretar las cláusulas del artículo 149.1.8.ª CE; en efecto, indagar en ese elemento histórico que subyace detrás de toda institución jurídica permite, además, verificar en qué medida el legislador, estatal o autonómico, parte de elementos de raíz y solución histórica, y construye soluciones que intenten adecuarse a aquélla. Esta perspectiva es imprescindible para interpretar la cláusula del artículo 149.1.8.ª CE, en la que, tal y como establece la STC 88/1993, de 12 de marzo<sup>42</sup>, se introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, desde una vertiente *jurídico-formal*, deberá analizarse el llamado bloque de la Constitucionalidad, y, en particular, desentrañar el alcance del precepto, que representa el reconocimiento, por parte de la CE, de la coexistencia de una pluralidad de Derechos civiles en el territorio nacional, y la atribución competencial a las CCAA en materia de legislación civil propia. Para apreciar su extensión y significado es necesario desglosar cada uno de sus apartados, describir sus precedentes y génesis parlamentaria, y plantear sucintamente los numerosos

<sup>41</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1980-1981, t. I, pp. 22 ss.

<sup>42</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1993, t. XXXV, pp. 877 ss.

problemas interpretativos generados, parte de los cuales han sido ya resueltos por el TC<sup>43</sup>.

El artículo 149.1.8.ª CE se articula en su propia estructura como una norma compleja, caracterizada por contener una regla general; a continuación, una excepción a ésta y, en tercer lugar, excepciones de la excepción; lo cual complica la necesaria tarea de determinación de los límites materiales de la competencia autonómica en la materia<sup>44</sup>, al no configurarse como una norma acabada que aporte como resultado una consecuencia jurídica o precipitado claro.

El análisis que sigue pretende poner de relieve la necesidad de acometer una ordenación global del sistema y de reanudar el debate en torno a la idoneidad de acometer en este momento el reto de elaboración de una *ley dirigida a resolver los conflictos internos*. Se pretende en definitiva abrir una línea de reflexión en torno al inagotado debate sobre la configuración definitiva del sistema español de Derecho Interregional<sup>45</sup>, a partir del dato clave integrado por las líneas de interpretación sentadas por el TC.

El precedente del artículo 149.1.8.ª CE viene representado por el art. 15 de la Constitución de 1931<sup>46</sup>, al establecer que

Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias: 1.ª) Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España<sup>47</sup>.

La redacción del artículo 149.1.8.ª CE fue incorporada por la Ponencia constitucional, apartándose tanto del originario borrador elaborado por una Comisión especial integrada por los Secretarios Generales Técnicos de todos los Ministerios, como del texto del Anteproyecto de Constitución (que retomaba casi literalmente la redacción estatutaria que caracterizaba al art. 15 de la Constitución de 1931), para establecer finalmente que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

<sup>43</sup> Sobre el particular, *vid.*, entre otros, los trabajos de A. SEISDEDOS MUÑO, «Doctrina del Tribunal Constitucional sobre los Derechos Forales», AAVV, *Derecho Civil Foral Vasco*, Consejo General del Poder Judicial, Vitoria-Gasteiz, 1995, pp. 27 ss.; E. LALAGUNA DOMÍNGUEZ, «Derecho Civil Común de España y Derecho Civil propio de las CCAA», *Bol. Infor. M.º Just.*, 1994, n.º 1727 y 1728, pp. 6152 ss., y 6326 ss.

<sup>44</sup> A. ARCE JANÁRIZ, *Constitución y Derechos civiles forales*, Madrid, 1987, p. 215, señala que a través de la reserva al Estado de la competencia exclusiva en materia de normas para resolver los conflictos de leyes, el sistema español ha optado por una de las alternativas posibles: dejar en manos del Estado el establecimiento del llamado Derecho Interregional, y evitar su fragmentación en tantos sistemas interregionales como Derechos Autonómicos.

<sup>45</sup> Sobre el particular, *vid.* M.ª E. ZABALO ESCUDERO, «Pluralidad legislativa y conflictos de leyes internos en el ordenamiento español», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1994*, Vitoria-Gasteiz, 1995, pp. 253 ss.

<sup>46</sup> En relación al contexto que permite circunstanciar la opción elegida por el antecedente republicano, *vid.* A. ARCE JANÁRIZ, *op. cit.*, pp. 15 ss.

<sup>47</sup> El Prof. R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, «La conservación, modificación y desarrollo de los Derechos Civiles Forales o Especiales, allí donde existan», *Dr. Priv. y Const.*, 1993, n.º 1, p. 62, considera que la opción de nuestra Constitución actual es foralista y no autonomista, y ello implica que ese antecedente contenido en la Constitución de 1931 no puede servir para interpretar el art. 149.1.8.ª CE.

Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los Registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de Derecho foral o especial.

Tras el objetivo de determinación del ámbito material de la competencia autonómica, y la polémica sobre si ésta queda limitada por el contenido del Derecho civil foral preexistente, o si por el contrario se extiende al ámbito material civil (dejando a salvo las materias reservadas «en todo caso» al Estado en el precepto), subyace la polémica entre las opciones interpretativas foralista y autonomista<sup>48</sup>.

Conforme a la doctrina ya sentada por el TC, cabe desentrañar de forma individualizada cada uno de los términos del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE: en primer lugar, se plantea el problema de determinar los ordenamientos civiles objeto de la garantía institucional contenida en el precepto, que no establece enumeración alguna, sino a través de la remisión operada mediante la expresión *allí donde existan*. El calificativo de Derecho civil foral o especial no puede limitarse al Derecho compilado, ni al Derecho escrito. La expresión «allí donde existan» no designa sólo aquellas CCAA con texto compilado en el momento de dictarse la CE. Por el contrario, tal y como afirma la STC 121/1992, de 28 de septiembre<sup>49</sup> (en relación a la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, sobre arrendamientos rústicos Valencianos), abarca Derechos civiles forales o especiales no compilados, sino también de forma consuetudinaria preexistentes a la CE (FJ 1.º, párrafo segundo de la sentencia).

Similar argumentación es mantenida en STC 182/1992, de 16 de noviembre<sup>50</sup>, (referida a la Ley 2/1986, de 10 de diciembre, del Parlamento Gallego, de Prórroga en el régimen de arrendamientos rústicos para Galicia), al indicar en su FJ tercero, párrafo 3, que:

Puede dar lugar [...] a una recepción y formalización legislativa de costumbres y usos efectivamente vigentes en el respectivo territorio autónomo, al margen de la Compilación de Derecho Foral.

En definitiva, el ámbito material de ese Derecho Foral no queda limitado por el contenido de la Compilación. No puede apreciarse, por tanto, la existencia de un doble límite: la conservación, modificación y desarrollo de tales Derechos civiles forales o especiales no presupone la necesaria existencia de un precedente legislativo compilado, y sólo operará el límite de la reserva estatal concretado en el giro «en todo caso» que emplea el precepto.

<sup>48</sup> Un acertado resumen de las posturas y argumentos que sustentan ambas orientaciones puede verse en A. ARCE JANÁRIZ, *op. cit.*, pp. 97 ss.

En todo caso, y siguiendo la correcta reflexión que efectúa C. J. MALUQUER DE MOTES BERNET, «Del artículo 149.1.8 de la CE al ordenamiento jurídico catalán: su reciente desarrollo en sistema», *Derecho Privado y Constitución*, 1993, n.º 1, pp. 125 ss., no se trata tanto de entender si del precepto Constitucional cabe inferir un sentido autonomista o foralista, sino comprender que no cabe ceñir su alcance a un sentido estricto y minimizado del Derecho que viene representado por las respectivas Compilaciones.

<sup>49</sup> BOE, 29 de octubre de 1992.

<sup>50</sup> BOE, 18 de diciembre de 1992.

En segundo lugar, los términos de *conservación y modificación* de tales Derechos civiles forales o especiales no plantean especiales problemas interpretativos en cuanto a su extensión: implican legislar sobre lo ya legislado, sobre una realidad normativa preexistente, sin que ello permita incrementar el ámbito material de la competencia de las CCAA fuera de los límites o contornos determinados por el artículo 149.1.8.ª CE.

Mucho más problemática se presenta la delimitación del alcance de la noción *desarrollo* de tales Derechos civiles forales o especiales. La opción interpretativa que se adopte influirá de forma decisiva en la extensión de la competencia autonómica para desarrollar su propio Derecho civil foral o especial. La orientación mantenida en la STC 88/1993, de 12 de marzo<sup>51</sup> es clave para la comprensión de su significado. Como ya fue indicado, el TC considera, en primer lugar, que para delimitar el alcance del precepto debe tenerse presente que el mismo «introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política»<sup>52</sup>.

La sentencia precisa el alcance del concepto Constitucional «desarrollo» del propio Derecho civil, especial o foral, en cuanto competencia autonómica que no debe vincularse de forma rígida al contenido de la Compilación preexistente u otras normas de su ordenamiento. Se reconoce así, como indica el FJ tercero de la sentencia, una «acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico». De esta forma, tal noción de desarrollo permitiría, en principio, una ordenación legislativa en ámbitos hasta entonces no normados por tal Derecho civil foral o especial, si bien la sentencia establece un límite no previsto de forma expresa en el texto Constitucional, concretado en la *conexidad*, al exigir que tal desarrollo alcance a

instituciones *conexas* con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho Foral.

Persigue así establecer un difícil equilibrio, pues, tras reconocer que no cabe reducir la noción «desarrollo» hasta equipararla a la de «conservación o modificación» —ya que desarrollo implica innovación—, fija sin embargo un doble límite a tal posibilidad prevista Constitucionalmente: por un lado, las CCAA donde existan tales Derechos civiles, forales o especiales, podrán legislar o crear Derecho *ex novo*, siempre que no se vulnere el límite de la reserva estatal del último inciso del artículo 149.1.8.ª CE.

En segundo lugar, opera, conforme a la doctrina sentada por el TC, un nuevo límite, ya que es preciso que tal acción legislativa en ejecución de tal desarrollo guarde *conexidad* con lo ya existente. En realidad, y frente a las dos tesis extremas en presencia (concepción *autonomista*, que atribuye al término un sentido amplio, y considera que tal competencia sobre desarrollo del propio Derecho Foral permite a las CCAA legislar sobre todo el Derecho Civil, a excepción de las materias expre-

<sup>51</sup> BOE, 15 de abril de 1993.

<sup>52</sup> R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, *op. cit.*, p. 62, destaca que semejante premisa se contrapone a la opción adoptada en su día, con respecto a esta materia, por la Constitución de 1931, la opción autonomista, es decir, la utilización de la autonomía política para garantizar una autonomía en materia civil.

Sobre el alcance de los términos empleados en el precepto Constitucional, puede verse A. VAQUER ALOY, «Los conceptos de “conservación”, “modificación” y “desarrollo” del artículo 149.1.8.ª de la Constitución; su interpretación por el legislador catalán», *Derecho Privado y Constitución*, 1994, n.º 2, pp. 239 ss.

samente reservadas al Estado por la segunda frase del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE<sup>53</sup>, frente a la tesis que reduce, en sentido muy restrictivo, el término desarrollo hasta equipararlo a una simple modificación de su propio Derecho Foral<sup>54</sup>), el TC adopta una posición intermedia, imponiendo un límite no expresamente previsto en la CE.

Entre los numerosos problemas que el recurso a la noción de conexidad plantea, destacados en los Votos particulares a la sentencia formulados por los Magistrados D. Carles Viver Pi-Sunyer y D. Julio D. González Campos, cabe subrayar la inseguridad que genera el empleo de tal concepto jurídico indeterminado: ¿Qué grado de conexidad será necesario para enmarcar la acción legislativa autonómica dentro de los límites del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE?

La respuesta planteada en la comentada STC 88/1993, y reiterada en la STC 156/1993, de 6 de mayo<sup>55</sup> determina que tal conexidad se configura y delimita con relación a la materia contenida en la Compilación. Frente a tal orientación, cabe defender una interpretación más flexible de tal requisito de conexidad, de forma que no se limite al texto Compilado preexistente para apreciar su concurrencia, y se atienda al decisivo dato histórico<sup>56</sup>.

El Prof. R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO<sup>57</sup>, tras reconocer el carácter indeterminado del concepto, considera, en similar orientación a la sentada por el TC, que dicha conexión deberá ser inmediata, de forma que no podrá venir referida a materias o instituciones que no estuvieran reguladas en el momento de promulgación de la CE, «aunque lo hubiesen estado en un pasado histórico más o menos remoto».

Frente a esta tesis, cabe afirmar que tal límite temporal de vigencia no está previsto expresamente en el texto Constitucional, y la *historicidad*, en cuanto elemento integrante de ese Derecho Civil Foral o especial debe constituir un elemento más del filtro o control de Constitucionalidad de las normas emanadas por el legislador autonómico en ejecución de la facultad de desarrollo de su propio Derecho Civil Foral.

La importancia de tal dato histórico es subrayada por el mencionado voto particular a la STC 88/1993 formulado por el magistrado D. Julio D. GONZÁLEZ CAMPOS, al aludir al carácter histórico de la regulación de la adopción en el Derecho Aragonés, y considerar que

El Derecho propio es la más significativa de las señas de identidad de Aragón y esta identidad, innegablemente, hunde sus raíces en la historia,

para concluir afirmando que

La competencia de la Comunidad Autónoma respecto a su Derecho Civil propio viene definida en la Constitución precisamente por la posibilidad de su «desarrollo». Y si ninguna otra limitación de este ámbito material de

<sup>53</sup> Tesis defendida, entre otros, por L. PUIG FERRIOL, E. ROCA I TRÍAS, *Instituciones del Dret Civil de Catalunya*, Barcelona, 1988, pp. 6 ss.

<sup>54</sup> Orientación sostenida por C. LASARTE ÁLVAREZ, *Autonomías y Derecho Privado en la Constitución española*, Madrid, 1980, p. 137, pp. 99 ss.

<sup>55</sup> BOE, 28 de mayo de 1993.

<sup>56</sup> Se trata, en definitiva, de negar la consideración de la Disposición adicional primera CE como título del que puedan deducirse específicas competencias no incorporadas a los EEAA, pero sin prescindir totalmente de la valoración del dato histórico, puesto de relieve en el voto particular del Magistrado D. Julio D. González Campos.

<sup>57</sup> *Op. cit.*, p. 59.

los Derechos civiles, forales o especiales, se desprende expresamente del tenor del artículo 149.1.8 CE o de los Estatutos de Autonomía, no parece justificado, a mi parecer, ampararse en la idea de una «garantía de la singularidad civil» para reducir el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia<sup>58</sup>.

En definitiva, se configura así por el TC, en ambas sentencias, la tesis de la conexidad o de las instituciones conexas<sup>59</sup>, exigiéndose tal vínculo o engarce entre las instituciones reguladas y el Derecho Civil, foral o especial.

Frente a ello, el voto particular del Magistrado D. Julio D. González Campos no estima justificado Constitucionalmente que se exija una conexión necesaria entre el contenido de la nueva norma y el Derecho ya existente, al dejar abiertos numerosos interrogantes; así, p. ej., determinar si la proximidad debe ser inmediata o puede ser mucho más remota, o si la conexión o proximidad sólo puede establecerse respecto al Derecho civil, foral o especial existente en el momento de entrar en vigor la CE, o también en relación con el contenido de su Derecho histórico.

En segundo lugar, debe analizarse la *unidad del sistema y sus límites*, ya que desde la dimensión interna del DIPr., el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE se traduce en la opción por un sistema estatal, y por tanto, *uniforme*, de Derecho Interregional. Tal unidad del sistema de solución de conflictos, junto a otros principios estructurales del sistema (como la igualdad o paridad entre los diversos ordenamientos civiles coexistentes, y su reciprocidad), con incidencia en el ámbito de problemas de Derecho privado ha sido ya objeto de interpretación por parte del TC, estableciendo los parámetros interpretativos básicos para delimitar los límites del legislador estatal; es decir, determinar el grado de libertad del legislador estatal en ejercicio de su facultad de configuración del sistema de solución de tales conflictos internos.

Resulta especialmente clarificadora la STC 156/1993, de 6 de mayo<sup>60</sup>, en la que se analizaba la posible vulneración (a través del art. 2, párrafo primero, de la Compilación del Derecho civil de Baleares), de la competencia exclusiva del Estado para la adopción de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 149.1.8.<sup>a</sup> CE), al afectar el precepto impugnado al régimen de determinación de la vecindad civil, en cuanto criterio clave para determinar la sujeción a cualquiera de los regímenes jurídicos civiles coexistentes en España, y punto de conexión para identificar la ley personal en los conflictos de leyes derivados de esa coexistencia<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Similar conclusión se expresa en el Voto particular a la misma sentencia, formulado por el Magistrado D. Carles Viver Pi-Sunyer, al señalar que «[...] Debe entenderse que esta última frase —allí donde existan— no es un criterio que limita la materia de la competencia autonómica a ese Derecho preexistente, sino que todo el inciso sirve para determinar cuáles son las Comunidades Autónomas que pueden asumir competencias en la materia de Derecho Civil —son todas las que posea un Derecho Civil propio—. Al Estado le corresponde todo el Derecho Civil en las Comunidades que no tengan ese Derecho —o, teniéndolo, no asuman esa competencia— y las materias que explícitamente le reserva este precepto constitucional en su segundo apartado».

<sup>59</sup> M. COCA PAYERAS, «Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil propio en la doctrina del TC (SSTC 88, 156 y 226 de 1993)», *RJC*, 1994-2, pp. 163 ss., califica tal orientación como «de desarrollo sin ruptura».

<sup>60</sup> *BOE*, 28 de mayo de 1993.

<sup>61</sup> La Ley 7/1993, de 20 de octubre, de reforma del artículo 2 del Título Preliminar del Decreto Legislativo 79/1990, de 6 de septiembre, por la que se aprobó el texto refundido de la Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares, *BOCAIB*, n.º 131, de 28 de octubre de 1993, *BOE* de 10 de marzo de 1994, en cumplimiento de la citada sentencia, dispone que el precepto quedará redactado como sigue:

El FJ tercero de la sentencia destaca la alternativa seguida en nuestro texto Constitucional, ya apuntada en STC 72/1983, de 29 de julio<sup>62</sup>, que:

Optó, inequívocamente, por un sistema estatal, y por tanto, *uniforme de Derecho civil interregional* y excluyó, en la misma medida, que pudieran las Comunidades Autónomas establecer regímenes peculiares para la resolución de conflictos de leyes, ya por la vía de articular puntos de conexión diversos a los dispuestos en la legislación general ya, en otra hipótesis, por medio de la redefinición, alteración o manipulación de tales puntos de conexión. *Ésta es, en definitiva, una materia enteramente sustraída por el artículo 149.1.8 a la acción normativa de las Comunidades Autónomas y atribuida «en todo caso a la legislación del Estado»* (cursiva nuestra)<sup>63</sup>.

Un segundo parámetro de obligada referencia antes de descender al estudio pormenorizado de cada precepto de la Ley 3/1992 viene integrado por la STC 226/1993, de 8 de julio de 1993<sup>64</sup>, que destaca la posición de *paridad o igualdad* entre los Derechos especiales o forales, y entre éstos y el Derecho civil general o común, que se alcanza mediante la atribución en exclusiva al Estado de la competencia sobre las «normas para resolver los conflictos de leyes». Tal paridad será así resultante de:

La uniformidad de régimen en materia de Derecho interregional privado que la Constitución inequívocamente dispuso (FJ segundo).

Se asegura de este modo un «igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles»<sup>65</sup>. El fundamento último, la *ratio* que inspira la atribución competencial exclusiva al Estado contenida en el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE es garantizar un trato igualitario, paritario entre todos los ordenamientos jurídicos civiles que coexisten en España. Sobre esta base, surgirán diversas opciones interpretativas, en la pretensión de adecuar ese principio estructural del sistema, concretado en su uniformidad, con el problema del presupuesto competencial de las CCAA; subyace, en realidad, la tensión entre los principios de autonomía y el de unidad.

«Las normas de Derecho civil de Baleares tendrán eficacia en el territorio de la Comunidad autónoma. Se exceptúan los casos en que, conforme al Derecho interregional o internacional privado, deban aplicarse otras normas.

»La vecindad y los conflictos interinsulares de normas se regularán por el Código Civil y demás disposiciones de aplicación general.»

Sobre el particular, *vid.* M. COCA PAYERAS, «El despliegue del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE de la Constitución en el ámbito jurídico balear», *Derecho Privado y Constitución*, 1994, n.º 2, pp. 35 ss.

<sup>62</sup> BOE, 18 de agosto de 1983, comentada por A. ARCE JANÁRIZ, «Claves Constitucionales de revisión de los conflictos de leyes internos», *REDI*, 1984, n.º 2, pp. 547 ss.

<sup>63</sup> Respecto a la posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado para la ordenación de los instrumentos públicos (art. 149.1.8.<sup>a</sup> CE), el FJ cuarto de la sentencia señala que debe plantearse el alcance positivo de dicha competencia estatal, formulando unas clarificadoras reflexiones sobre su alcance, que serán posteriormente analizadas.

<sup>64</sup> BOE, 2 de agosto de 1993.

<sup>65</sup> FJ tercero de la STC 156/1993, antes citada.

Posteriormente será analizado el contenido de la sentencia, al establecer un segundo límite Constitucional para el legislador estatal, en su FJ quinto, concretado en «preservar la certeza en el tráfico privado interregional», y que motivó el atinado voto particular del Magistrado D. Julio D. González Campos.

La proyección de esta *unidad del sistema de Derecho Interregional* sobre la competencia exclusiva del Estado para establecer las normas para resolver los conflictos de leyes, que ha sido ya objeto de examen en SSTC 72/1983, de 29 de julio, y 156/1993, de 6 de mayo, será analizada posteriormente. Se planteará así el debate en torno a las técnicas de reglamentación incluidas en la expresión «normas para resolver los conflictos de leyes», que suscita problemas específicos y merece por su complejidad un estudio más detallado<sup>66</sup>.

Se debatirá si dentro de esas normas que pueden dictar las CCAA quedan o no incluidas las normas materiales especiales para el tráfico interregional, y las que delimitan su propio ámbito de aplicación, al constituir técnicas de reglamentación, pero no encajar, en sentido estricto, en el término «conflicto de leyes» a que se refiere el artículo 149.1.8.ª CE; de este modo cabrá plantearse la posibilidad de que, dentro de su propio ámbito territorial, una CA restrinja o altere la extensión de determinadas instituciones. ¿Quedará afectado el mencionado principio de igualdad, de alterarse así el ámbito de aplicación del Derecho aplicable delimitado por la norma de conflicto unilateral?

Sentado, por tanto, el carácter unitario del sistema de solución de conflictos internos diseñado en la CE, debe analizarse el alcance de tal competencia estatal, y determinar los límites constitucionales a tal atribución competencial, que pueden venir establecidos, bien desde una perspectiva formal (por la vigencia de otros principios estructurales del sistema) o bien desde una perspectiva histórica, al justificar ciertas actuaciones legislativas autonómicas que vengan amparadas en una realidad histórica.

En relación a los citados principios estructurales del sistema, y junto a los ya comentados de *unidad* y *autonomía*, alcanza especial protagonismo el relativo a la *igualdad* o, en terminología empleada por el TC, *paridad* entre todos los ordenamientos civiles que coexisten en España. Tal principio se destaca de forma expresa en la STC 226/1993, de 8 de julio<sup>67</sup>, al reconocer como límite a la competencia estatal la ausencia de preeminencia de uno u otro ordenamiento jurídico, señalando que:

La Constitución —su artículo 149.1.8.ª, específicamente— viene sólo a posibilitar una posición de paridad, si así quiere decirse, entre los Derechos especiales o forales, y entre ellos y el Derecho Civil general o común.

En definitiva, el legislador estatal dispone de un amplio margen de actuación en la configuración del sistema de Derecho interregional, pero, tal y como señala el TC, «no es ésta una labor libre de todo vínculo o límite constitucional», por lo que deberá analizarse, en cada caso, el posible carácter arbitrario o infundado de la norma dictada en ejecución de tal competencia.

Sin embargo, el TC no infiere de la vigencia de tal principio la inconstitucionalidad de los artículos 14.3 y 16.3 CC, que adoptan como solución de cierre la remisión al Derecho Común, y justifica tal decisión en un argumento discutible: la necesidad de preservar la *seguridad o certeza* en el tráfico jurídico<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> A. ARCE JANÁRIZ, *op. cit.*, p. 215, apuntaba ya los riesgos derivados de la competencia exclusiva del Estado para dictar normas de solución de los conflictos de leyes, en el sentido de que las normas de Derecho Interregional se convirtieran en un expediente de ampliación del radio de acción del Derecho estatal.

<sup>67</sup> BOE, 2 de agosto de 1993.

<sup>68</sup> En todo caso, tal objetivo de seguridad jurídica, de difícil encaje con los anteriores principios (al menos como argumento que permita justificar la opción preferente, siquiera como conexión de cierre, por uno de ellos), se hubiera alcanzado plenamente con la Enmienda formulada durante el proceso de tramitación Par-



Al margen de la escasa solidez de este argumento, articular tal principio plantea importantes interrogantes: ¿Cabrán extender su vigencia al ámbito del llamado Derecho interlocal, y justificar así las actuaciones legislativas autonómicas que persigan garantizar la materialización de tal principio de seguridad jurídica? ¿Cabe, por tanto, considerar integrado dentro del marco competencial autonómico aquellas normas emanadas por el legislador de la CA que persigan, con una función especial, de proyección *ad intra* del sistema, responder, por ejemplo, a la fragmentación del Derecho civil foral en Vizcaya, y dotarse así de un título competencial del que de otro modo carecería?

Parece poco acertado proyectar sobre la actual estructura del ordenamiento jurídico civil español, integrado por subordenamientos (entre ellos, el Código Civil) tal *principio de seguridad jurídica*, que genera ciertas disfunciones frente al de competencia y al de *igualdad*, que, como señala la STC 156/1993, debe traducirse en garantizar un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles que coexisten en España. Tal objetivo puede motivar o justificar la *unidad* del sistema, pero no la preeminencia de uno sobre otros en virtud del principio de seguridad jurídica. De este modo, y frente a la orientación mantenida en la STC 226/1993, al considerar que:

Le corresponde a éste —a las Cortes Generales aquí— la ponderación de la doble exigencia, antes expuesta, de garantizar una aplicación indistinta de los varios ordenamientos civiles coexistentes y de preservar también la certeza en el tráfico privado interregional, mediante el recurso cuando así se estime preciso, a cláusulas «de cierre» como las impugnadas en este recurso,

cabe apoyar la tesis sostenida por el Magistrado D. Julio D. González Campos, en el voto particular formulado, al señalar que, al no haberse tenido en cuenta el límite Constitucional de garantizar un igual ámbito de aplicación de los diferentes ordenamientos civiles coexistentes en España, era obligado declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, «suprimiendo así una injustificada preferencia en favor de la vecindad civil común y el llamado Derecho Civil Común», tras haber basado su discrepancia a la sentencia en razón a:

La existencia de un segundo límite constitucional para el legislador estatal, el de preservar la certeza en el tráfico privado interregional, al que se hace prevalecer sobre el primero. De manera que, en última instancia, la exigencia de un «igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles» que coexisten en España, directamente derivada del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE queda sacrificada en beneficio de la seguridad jurídica.

El debate comentado revela las dudas interpretativas que en la actualidad plantea el proceso de configuración del sistema español de Derecho interregional, que aparece sólo parcialmente perfilado, y con lagunas que exigen una profunda reflexión que inspire su reforma global.

---

lamentaria de los citados preceptos, optándose por la ley personal de cualquiera de los cónyuges que estuviera más estrechamente vinculada a la vida matrimonial. Puede verse su contenido en *BOCG* de 26 de marzo de 1990, serie B, n.º 13.4.

### 3. Las dos dimensiones actuales del Derecho interregional en el sistema español y sus técnicas de reglamentación

En atención al grado de uniformidad de sus normas, los diferentes ordenamientos estatales pueden ser encuadrados en dos grandes grupos: *simples o unitarios*, que poseen un único sistema de fuentes de producción jurídica y una sola organización judicial, y *complejos*, caracterizados por la coexistencia dentro del mismo territorio estatal de diversos sistemas jurídicos, que poseen su propio ámbito de vigencia, espacial o temporal, y, en muchos supuestos, diferentes organizaciones judiciales<sup>69</sup>.

La pluralidad legislativa se produce en el seno de los denominados ordenamientos jurídicos complejos, al coexistir sistemas jurídicos diversos, dentro de un mismo sistema u ordenamiento estatal. Este pluralismo jurídico interno puede revestir diferentes modalidades, en atención a la configuración política y jurídica sobre la que se vertebró cada Estado. El sistema jurídico español se ubica en el grupo de estos ordenamientos complejos o pluralistas, caracterizado por la presencia de conflictos internos de carácter interterritorial<sup>70</sup>, resultantes de ordenamientos que poseen un determinado ámbito de vigencia espacial, y que no viene acompañado, en nuestro sistema, de una pluralidad de organizaciones judiciales.

En definitiva, dentro de los llamados conflictos internos, cabe apreciar diferentes variantes<sup>71</sup>: el soporte territorial o personal de los distintos sistemas coexistentes dentro del ordenamiento estatal, la estructuración política del pluralismo jurídico (grado de autonomía frente al Estado de las diversas unidades internas), la dimensión o alcance de tal pluralismo (que puede ser sólo legislativo, o venir acompañado de una diversidad judicial), y el ámbito material sobre el que se proyecta, que genera la necesidad de acudir a mecanismos de solución diferentes, en atención al tipo de conflictos internos de que se trate, tal y como cabe apreciar en nuestro actual sistema interno, caracterizado por la complejidad añadida que representa la existencia, junto a la denominada dimensión tradicional de los mismos, del nuevo Derecho público económico.

Las dos dimensiones indicadas plantean específicos y diferenciados problemas de aplicación, y parten de presupuestos de solución distintos: en el caso de la dimensión tradicional, su estudio ha de fundamentarse sobre los presupuestos históricos de los ordenamientos que coexisten en España<sup>72</sup>. Dicha perspectiva histórica es clave para interpretar el sentido del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE, hasta llegar al actual sistema, que se articula en torno a la distribución competencial plasmada en el precepto, como garantía Constitucional del pluralismo jurídico civil.

En cambio, la nueva dimensión de los conflictos internos, centrada en el ámbito del llamado Derecho público económico, parte del reparto o distribución com-

<sup>69</sup> Sobre las diferentes causas que generan el fenómeno del Estado plurilegislativo, *vid.* J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *op. cit.*, pp. 175 ss.; A. BORRÁS, «Les ordres plurilégislatifs dans le Droit International Privé actuel», *R. des C.*, 1994-V, t. 249, pp. 145-368, desarrollado especialmente en las páginas 161-186.

<sup>70</sup> Frente a los denominados conflictos interpersonales, suscitados entre ordenamientos cuyo ámbito de vigencia dentro de un Estado es exclusivamente personal, por ser aplicables a los componentes de las distintas comunidades étnicas o religiosas que lo integran.

<sup>71</sup> *Vid.* sobre el particular, A. BORRÁS RODRÍGUEZ, *Calificación, reenvío y orden público en el Derecho interregional español*, Barcelona, 1984, p. 7, al destacar la dificultad que plantea abordar los temas de este tráfico privado interterritorial con carácter general, debiéndose analizar desde coordenadas propias de un determinado ordenamiento, llegándose a conclusiones difícilmente generalizables.

<sup>72</sup> J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *op. cit.*, pp. 182 ss.

petencial entre el Estado y las CCAA articulado en el Título VIII de la CE, y ha de tener presente factores específicos como el recurso, dentro de las técnicas de reglamentación, a la *unilateralidad como solución de base*, y deberá atenderse a problemas derivados de las *conexiones* empleadas, bien por el legislador autonómico o por el estatal.

No cabe, por tanto, unificar reflexiones y planteamientos dogmáticos de ambas dimensiones, ya que, como ha sido indicado, reclaman el recurso a *técnicas de reglamentación diferentes*, en atención al sector del ordenamiento sobre el que se proyectan los problemas planteados en ambas.

El objetivo de esta reflexión no es tanto debatir sobre la autonomía científica del Derecho interregional, sino atender a la compleja realidad que presenta este ámbito del Derecho interregional, no limitada a los ámbitos materiales clásicos o tradicionales de los Derechos civiles forales.

En primer lugar, y dentro del llamado nuevo Derecho Público económico, nuestro sistema interno permite apreciar la existencia de numerosos problemas de delimitación del ámbito de vigencia de los diferentes ordenamientos que coexisten en el mismo, e incluso la presencia de conflictos de leyes internos en materias que trascienden a los ámbitos tradicionales, como consecuencia del desarrollo de las previsiones Constitucionales y de los respectivos EEAA.

En el sistema español no cabe sostener la existencia de un único sistema para la reglamentación de los conflictos internos, contenido en las escasas reglas del Código Civil, establecido sobre la base de normas de conflicto bilaterales. Este planteamiento choca abiertamente con la necesidad de dar una respuesta adecuada al nuevo ámbito de desarrollo normativo indicado.

Por tanto, junto a los conflictos clásicos, interterritoriales o interpersonales, se aprecia en nuestro sistema la existencia de otro tipo de problemas, y los principios constitucionales desempeñarán un papel clave en esta nueva dimensión. Por ello, es preciso acudir al empleo combinado de técnicas de reglamentación clásicas y modernas, para este nuevo ámbito material de conflictos, fruto del desarrollo de las previsiones de los respectivos EEAA y de la CE.

Como ha puesto de relieve S. MARTÍN RETORTILLO<sup>73</sup>, el Derecho público económico no es ya sólo el Derecho de la intervención del Estado en el sector económico, sino que su contenido comprende ahora la ordenación jurídico pública de todo el sector económico y determina igualmente el *status* de los ciudadanos y de los distintos operadores económicos privados.

En efecto, el protagonismo de los operadores económico-privados se destaca entre las cuestiones o estudios dentro del también denominado Derecho administrativo Económico, que se proyecta sobre sectores concretos como transportes, seguros, comercio, intermediarios financieros, etc.

En definitiva, este moderno Derecho económico, que regula la realidad y las relaciones económicas, se halla integrado por normas de distinta naturaleza, públicas y privadas, en cuanto ordenación jurídica de una realidad objetiva y material común como es la económica.

En este contexto, será clave la apreciación de la incidencia del correspondiente modelo económico en el texto constitucional, ya que la CE no ordena sólo la acción de los poderes públicos y su relación con los ciudadanos, sino también la actividad *inter privados*.

<sup>73</sup> S. MARTÍN RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, vol. I, Madrid, 1988 (reimp. 1991), p. 6.

Debe desentrañarse el verdadero alcance de la configuración del Estado como «social y democrático de Derecho» (art. 1 CE), con referencia especial al ámbito jurídico privado; desde una perspectiva material, la CE operará imponiendo una serie de límites al ejercicio de la potestad legislativa por parte del Estado y de las CCAA (arts. 1 y 9.2 CE). De igual modo, toda la serie de principios económicos consagrados en la CE vincularán a la pluralidad de poderes públicos intervinientes en el ámbito económico.

Así, las CCAA han asumido distintos niveles competenciales, y el Estado puede incidir en éstos, al dictar normas en virtud de su competencia exclusiva para regular (*ex art. 149.1.1.ª CE*) las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y para fijar las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.13.ª CE). Además, la regulación autonómica puede afectar potencialmente al principio de unidad de mercado, que el TC ha inferido a partir de diversos preceptos (arts. 128, 131.1, 138.2, 139.2 CE, etc.) que integrarían una proyección económica del principio de unidad contenido en el artículo 2 CE o de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.ª CE).

Por ello, es preciso elaborar mecanismos normativos que permitan relacionar y coordinar adecuadamente esos distintos ámbitos competenciales que, en materia económica, explícitamente establece la CE.

Deben, en definitiva, enlazarse y ser considerados de modo conjunto, con el objeto de evitar que la estructura económica del Estado produzca en el ámbito económico resultados «disfuncionales y desintegradores», tal y como se subraya por el TC en sentencia de 28 de enero de 1982.

En relación a la denominada *dimensión tradicional de los conflictos internos*, derivados de las divergencias que presentan los distintos Derechos civiles que coexisten en España, cabe señalar que se concreta básicamente, *ratione materiae*, en ámbitos regidos por la ley personal del interesado (capacidad, régimen económico matrimonial, sucesiones...).

En ausencia de una ley de Derecho interregional, nuestro sistema de solución de conflictos internos gira en torno al artículo 16 del Cc., cuyas líneas básicas se articulan sobre un principio de remisión a las normas de DIPr. (con ciertas excepciones), y el establecimiento de la vecindad civil como criterio de sujeción personal a los distintos ordenamientos civiles, como punto de conexión.

Sin analizar en detalle el alcance de tal remisión a las normas de DIPr., y sus particularidades, debe tenerse presente que la vecindad civil constituye un elemento básico para resolver los conflictos de leyes en el ámbito interregional, en cuanto principio general de vinculación, y técnica para determinar la sujeción a un determinado ordenamiento civil. Tal y como señala la STC 156/1993, de 6 de mayo<sup>74</sup>, en su FJ tercero,

La Norma Fundamental [...] optó, inequívocamente, por un sistema estatal y, *por tanto, uniforme de Derecho civil interregional*, y excluyó, en la misma medida, que pudieran las Comunidades Autónomas establecer regímenes peculiares para la resolución de los conflictos de leyes, *ya por la*

<sup>74</sup> BOE, 28 de mayo de 1993.

*vía de articular puntos de conexión diversos a los dispuestos en la legislación general ya, en otra hipótesis, por medio de la redefinición, alteración o manipulación de tales puntos de conexión [cursiva nuestra]*<sup>75</sup>.

Debe, en todo caso, recordarse la amplitud y complejidad que actualmente reviste el fenómeno de los órdenes plurilegislativos, que implica la coexistencia en un mismo Estado de diversos órdenes jurídicos aplicables a diferentes personas o a diferentes territorios, en relación a ciertas materias en función de particularidades que derivan de la propia organización interna de dicho Estado.

La inclusión de los conflictos internos o del Derecho interregional como parte integrante del DIPr. no implica desconocer la autonomía científica de este sector de nuestra disciplina. Por ello, será preciso reflexionar sobre si las soluciones adoptadas para los conflictos de tráfico privado externo son extrapolables a los conflictos internos, o, si por el contrario, es preciso articular unas específicas técnicas de reglamentación para dichos conflictos internos.

Pese a la existencia de un amplio consenso doctrinal en relación a la necesidad de proceder a la elaboración de una ley de Derecho Interregional, e incluso la referencia a la misma realizada por el TC, en sentencia de 29 de julio de 1983<sup>76</sup>, «en tanto no se dicte una ley postconstitucional para solucionar estos posibles conflictos», el sistema español sigue anclado en torno al citado artículo 16 del Código civil, con algunas particularidades y modificaciones parciales, que se traduce en esa remisión genérica a las normas de DIPr., y la fijación de la vecindad civil como criterio de sujeción personal a los distintos ordenamientos civiles.

Es preciso, sin duda, ampliar esos criterios correctivos contenidos en el artículo 16 Cc., y abordar una reflexión global y específica sobre la complejidad normativa que deriva del Derecho interregional en nuestro sistema de DIPr., con el fin de arbitrar respuestas normativas que respondan a la específica realidad de los conflictos internos. La mera aplicación automática de las soluciones pensadas para el tráfico privado externo al ámbito de los conflictos internos genera frecuentes disfunciones, como podrá apreciarse en el estudio de la ley vasca de Derecho civil foral.

El debate se extiende a la posible aplicabilidad a los conflictos de leyes internos de ciertas normas convencionales, al analizarse doctrinalmente en qué medida las soluciones previstas en tales Convenios son extrapolables al ámbito del Derecho interregional, en cuanto sector de proyección específico que responde, en ocasiones, a intereses y realidades distintas de aquéllas sobre las que normalmente se aplican los Convenios Internacionales.

En todo caso, debe reflexionarse sobre la necesidad de abordar la elaboración de dicha ley especial que atienda a los conflictos de Derecho interno. Reivindicar tal necesidad no supone contradicción alguna con la defensa de la adscripción del Derecho interregional a nuestra disciplina.

Reconocer su autonomía, y la existencia de principios materiales y conflictuales específicos no supone alejar este sector o subsistema del DIPr.; es preciso, por ejemplo, articular una clara respuesta normativa al alcance de la competencia estatal en materia de solución de los conflictos internos de leyes y las posibilidades de que, respetando la misma, se intente por las respectivas CCAA solucionar los problemas de coexistencia entre unas y otras normas: unas veces porque las soluciones esta-

<sup>75</sup> Idéntica orientación es sostenida en la STC 226/1993, antes citada.

<sup>76</sup> BJC, 1983, n.º 28-29.

tales no tengan en cuenta suficientemente la naturaleza peculiar de las distintas instituciones de los ordenamientos forales, y otras porque modificaciones legislativas posteriores generen una falta de uniformidad entre las soluciones estatales y las que, sin alterarlas, han sido reiteradas en la legislación autonómica.

### III. LA LEY 3/92, DE DERECHO CIVIL FORAL DEL PAÍS VASCO, EN LA DIMENSIÓN TRADICIONAL DE LOS CONFLICTOS INTERNOS

#### 1. Consideraciones generales

El presente estudio trata de proyectarse desde lo general (estudio del concepto y clases de conflictos internos) hacia lo especial (análisis de ciertos preceptos de la Ley 3/1992, de Derecho civil foral del País Vasco que afectan al tráfico interregional). Para ello, es preciso analizar la estructura básica de las soluciones diseñadas en nuestro sistema de DIPr., sus problemas de aplicación y el concepto y régimen jurídico de la vecindad civil.

El objetivo final de la reflexión científica realizada en el presente estudio se centra, junto al examen de la normativa constitucional, su desarrollo legal y la orientación del TC respecto al denominado bloque de la Constitucionalidad, en la apreciación de las similitudes y posibles diferencias de método entre los conflictos internos e internacionales, con el fin de apreciar la necesidad de abordar el esfuerzo legislativo de elaboración de una ley específica que atienda y dé respuesta a la riqueza de matices y problema, conflictuales y sustantivos, derivados de la vigente estructura del sistema español de DIPr.

La ley persigue como objetivo fundamental la imprescindible adaptación de las instituciones forales a la nueva realidad social, así como la creación de una base que permita a ese Derecho foral proyectarse hacia el futuro. Por ello, analizar, desde su singularidad, la ley vasca de Derecho civil foral persigue aportar elementos para un debate más amplio que, centrado en la dimensión interna de nuestro sistema de DIPr., muestre la problemática derivada de la existencia de un cada vez más acentuado pluralismo normativo en el ámbito del Derecho interregional.

Teniendo presente la peculiar estructura territorial, normativa y orgánica de la CA del País Vasco, y la diversidad jurídica que la caracteriza, es preciso analizar la adecuación de ciertos preceptos de la ley vasca al sistema Constitucionalmente configurado como unitario desde la perspectiva conflictual, aunque plural desde el punto de vista sustantivo o material.

Tal y como ha sido indicado, se pretende partir de lo especial (ley vasca) hacia lo general, y aportar elementos para una reflexión global sobre el sistema estatal de Derecho interregional, y sobre la necesidad de afrontar el esfuerzo legislativo que se traduzca en una ley general de conflictos, con relación a los distintos sistemas jurídicos coexistentes en el territorio español.

#### 2. Incidencia sobre el sistema de Derecho Interregional de ciertos preceptos de la Ley 3/92, de Derecho civil foral del País Vasco

Como ejemplo ilustrativo de las posibles disfunciones que pueden surgir dentro del sistema, se analizará a continuación el contenido de ciertos preceptos que inci-

den en el tráfico interregional, para indagar así en la compleja vertiente de su ámbito territorial, material y subjetivo.

Se intentará de este modo desentrañar el sentido y alcance del artículo 10.5 EAPV, y la extensión de la competencia del legislador autonómico respecto a los denominados *conflictos interlocales*, atendiendo a la doble vertiente de estudio, jurídico-Constitucional e histórica-jurídica, que subyace tras el debate en torno a la relevancia de la foralidad como título competencial y la configuración y entramado institucional del País Vasco.

En primer lugar, cabe citar el artículo 6 de la Ley vasca 3/1992<sup>77</sup>, que tras definir en su párrafo primero el Infanzonado o Tierra Llana de Vizcaya, dispone en su párrafo segundo que:

El territorio exceptuado se regirá por la legislación civil general, salvo cuanto sea aplicable el presente Fuero.

El artículo 12 determina el ámbito de aplicación personal del Fuero, y define quiénes son vizcaínos y quiénes vizcaínos aforados o infanzones, al señalar que:

A los efectos de este Fuero Civil, son vizcaínos quienes tengan vecindad civil en el Territorio Histórico de Vizcaya.

Aforado o Infanzón es quien tenga su vecindad civil en territorio aforado.

Por su parte, el artículo 13 faculta a los vizcaínos no aforados para testar mancomunadamente y por comisario, con arreglo al Fuero<sup>78</sup>. Se trata, en el fondo, de una singular aplicación de la regla *locus regit actum*, que en materia de disposiciones testamentarias se contiene en el artículo 11.1 del Código civil<sup>79</sup>.

La pretensión de solucionar la peculiaridad vizcaína y alavesa motivó la inclusión de dichos preceptos: todos los vecinos de Vizcaya son vizcaínos, aunque no todos son aforados<sup>80</sup>. Vizcaya se ha caracterizado en su Derecho histórico por un sis-

<sup>77</sup> Un estudio de ciertos preceptos de tal ley puede verse en J. J. ÁLVAREZ RUBIO, *Las normas de Derecho Interregional de la ley 3/1992, de 1 de julio, de Derecho Civil Foral del País Vasco*, Oñati, 1995.

Contrasta su redacción con la adoptada, por ejemplo, en la Ley 4/1995, de 24 de mayo, de Derecho civil de Galicia (BOE, 27 de junio de 1995), al establecer en su art. 4 que «El Derecho civil gallego tendrá eficacia en el territorio de la Comunidad Autónoma. Se exceptúan los casos en que, con arreglo al Derecho interregional o internacional privado, hayan de aplicarse otras normas».

El art. 5 de la citada ley gallega dispone que «La sujeción al Derecho civil de Galicia se determinará por la vecindad civil, con arreglo a lo dispuesto en el Derecho civil común».

<sup>78</sup> La Exposición de motivos de la Ley 3/1992 justifica el contenido de tales preceptos, al indicar que persiguen determinar con precisión el ámbito de aplicación del Derecho Foral en Vizcaya, tratando de lograr una mayor seguridad jurídica e incluso una mayor igualdad en el tratamiento del Derecho foral frente al Derecho común.

<sup>79</sup> La ley aplicable a la forma de los testamentos se determina de conformidad con lo previsto en el *Convenio de La Haya sobre conflicto de leyes en materia de forma de las disposiciones testamentarias* de 5 de octubre de 1961 (BOE de 17 de agosto de 1988), al operar con carácter *erga omnes*.

<sup>80</sup> Incluso, tal y como señala A. CELAYA, *Derecho Civil Vasco*, Bilbao, 1993, p. 78, dentro de un mismo municipio residen vecinos aforados y no aforados, siempre que se trate de una villa. Un vecino de Guernica, p. ej., será aforado si su vecindad la debe a residir en la zona aforada, y no aforado si es vecino del casco urbano.

Considera así que en Vizcaya existen, de hecho, dos tipos de vecindad: una general, que alcanza a todos los vecinos de Vizcaya, y otra particular, que, a su vez, se subdivide en dos: vecindad aforada y no aforada.

tema de dualidad legislativa en materia civil, que tuvo su origen en la distinción entre el Infanzonado (o Tierra Llana) y las villas, que desde su fundación estuvieron sujetas al Derecho castellano (Fuero de Logroño), y luego al Código civil.

Ello generó la existencia de una vecindad foral histórica (la vecindad de vizcaíno infanzón o aforado), frente al vecino de villa, que era vizcaíno pero vecino civil de Derecho común (con la especialidad, mantenida en vigor, derivada del carácter troncal de ciertos bienes: arts. 2.2 y 10 de la Compilación de 1959).

La Ley vasca 3/1992 mantiene tal diversidad de régimen, ya que junto a la vecindad foral plena (la de infanzón o aforado, en el art. 12.2), se contempla la que cabría calificar como menos plena (la de vizcaíno no aforado): a éste se le aplica parcialmente el Fuero, al permitir (en contra de la prohibición del art. 669 y 670.1 CC) a los vecinos de Derecho común testar mancomunadamente o por comisario, «con arreglo a las disposiciones de este Fuero» (arts. 49 y ss. y 32 y ss. de la Ley 3/1992, respectivamente). Por tal razón se incluye el añadido en el inciso final del artículo 6.2, que indica que en tal territorio exceptuado regirá la legislación civil general, «salvo en cuanto sea aplicable el presente Fuero».

En realidad, los problemas, vinculados a la vecindad civil se centran en Vizcaya (aunque también en Álava pueden plantearse problemas similares), donde los conflictos derivados de la señalada dualidad legislativa, junto a la vigencia del principio de troncalidad y los difusos contornos de los ámbitos de vigencia de ambos ordenamientos motivó la regulación establecida por el legislador autonómico. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 de la ley 3/92,

Los cónyuges podrán disponer conjuntamente de sus bienes en un solo instrumento, mediante el testamento mancomunado o de hermandad. Este testamento sólo podrá ser otorgado ante notario<sup>81</sup>.

Junto a la tradición histórica (institución contemplada ya en el capítulo XXV del Fuero Viejo de Vizcaya y en la ley I y VI, Título XXI del Fuero Nuevo), que reclama la recuperación del testamento mancomunado o de hermandad, la propia lógica interna del sistema sucesorio que caracteriza a este Derecho civil foral exigía la regulación de esta institución, que tiene sus manifestaciones en otros ordenamientos civiles forales como el aragonés (art. 94 de la Compilación Aragonesa), y navarro (art. 199 y 200 de la Compilación Navarra)<sup>82</sup>. No es, por tanto, un simple capricho intelectual del legislador autonómico: Se pretende solucionar el problema de ma-

---

A. M.<sup>a</sup> URRUTIA BADIOLA, «Ámbito territorial y personal de aplicación del Fuero Civil de Bizkaia. La troncalidad y sus efectos en las enajenaciones "inter vivos" de los bienes troncales: la saca foral», *El Derecho Foral Vasco tras la reforma de 1992*, Pamplona, 1996 (2.<sup>a</sup> ed.), p. 44, destaca que, en realidad, los dos supuestos «no hacen sino modular adecuadamente estas dos vizcaínas que siempre han existido en la mentalidad foral».

<sup>81</sup> Los artículos 50 y 51 de la ley contemplan la revocabilidad del testamento mancomunado, de manera que sólo podrá ser revocado o modificado conjuntamente por ambos cónyuges, o unilateralmente por cualquiera de ellos, siempre que se notifique al otro en forma auténtica.

En relación a la normativa civil foral vigente con anterioridad a la nueva ley 3/1992, la reciente sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.<sup>a</sup>), de 5 de abril de 1994 (*RAJ*, 1994, n.º 2933), establece que la adquisición de la vecindad civil vizcaína con la finalidad de acogerse a la legislación foral para otorgar testamento, desheredando a los hijos sin que exista causa para ello, constituye fraude de ley y determina la nulidad de los testamentos por comisario otorgados por los causantes.

<sup>82</sup> Sobre el particular, vid. E. ZABALO ESCUDERO, «El testamento conjunto en Derecho internacional privado. Especial referencia al testamento mancomunado aragonés», *RGD*, 1989, n.º 541-542, pp. 6351 ss.



trimonios con régimen conyugal de comunicación de bienes, pero con diferente vecindad, muy frecuentes en los municipios vizcaínos: en estos casos, el cónyuge aforado no podría otorgar testamento mancomunado, ya que su consorte está sometido a las normas prohibitivas del Derecho común<sup>83</sup>. Conforme al tenor del artículo 14.4 CC, en redacción dada por la Ley 11/1990, de 15 de octubre, el matrimonio no altera la vecindad civil. Tal modificación legal determina, en Vizcaya, la frecuencia de situaciones matrimoniales mixtas; caracterizadas por la diferente vecindad, aforada y común, de los cónyuges. Ello se traduce en graves inconvenientes para la vigencia y aplicación práctica de tales instituciones forales, que la Ley 3/1992 trata de paliar<sup>84</sup>: así, un cónyuge aforado vizcaíno, que conforme al art. 32 de la Ley 3/1992 puede otorgar testamento por comisario a favor del no aforado, no podría ser favorecido de la misma manera (que implica el usufructo universal del superviviente) si su cónyuge no fuera aforado. Junto a ello cabe indicar que la operatividad práctica del poder testatorio, basado en la recíproca confianza, decairía, ya que lo habitual es que se otorgue por ambos cónyuges en testamentos paralelos, en capitulaciones o en testamentos de hermandad, por lo que perdería su sentido si no lo pudieran otorgar ambos cónyuges. Tampoco sería factible que el cónyuge vizcaíno aforado otorgase testamento mancomunado (art. 49 Ley 3/1992) si su cónyuge no aforado lo tuviera prohibido.

Se aprecia, en definitiva, la enorme importancia que tiene la determinación del ámbito de aplicación subjetivo de tal normativa foral, dada la frecuencia con que se producen conflictos de leyes derivados de la concurrencia de un doble eje de relaciones jurídicas que se entrecruzan: la existencia de territorios contiguos físicamente, pero de legislación civil diferente.

Respecto a la solución a los *conflictos de leyes* derivados de la coexistencia de ordenamientos jurídicos en la Ley vasca 3/1992, el capítulo II del Título I, Libro I de la Ley vasca 3/1992, integrado por un único precepto, aborda tal compleja cuestión.

Tal y como destaca su exposición de motivos, el artículo 16 de la ley remite a las disposiciones de carácter general como norma conflictual básica, «dejando simplemente a salvo las peculiaridades del estatuto personal de los vizcaínos no aforados».

Como ya fue indicado, determinar con claridad quiénes son los sujetos del Derecho civil foral, y en particular, la noción de vizcaíno, tiene especial importancia, dada la frecuencia con que se suceden conflictos internos derivados de las difusas fronteras entre territorios aforados y no aforados, y la necesidad de combinar de for-

<sup>83</sup> A. CELAYA, *op. cit.*, p. 49, señala que tales preceptos eran casi indispensables tras la reforma del régimen de la vecindad. La reforma operada a través de la ley 11/1990, de 15 de octubre, sobre reforma del Código Civil en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo, implica la admisión de la diferente vecindad de los cónyuges, y que marido y mujer conserven su vecindad originaria o la cambien separadamente. Ello produce en Vizcaya constantes conflictos, pues dada la interpenetración entre villas y Tierra Llana, tal diversidad es constante.

De nada sirve que la nueva ley regule el testamento mancomunado o por comisario, en cuanto instrumentos más aptos para disponer de los bienes comunes y los bienes troncales, pues si uno de los cónyuges no es aforado no se podrían utilizar tales formas de testar basadas en la reciprocidad entre los cónyuges: esta razón justifica, a juicio del autor, la extensión a los vecinos de villa del derecho a otorgar testamento en forma mancomunada o por comisario, con el fin de evitar situaciones de desigualdad, y motiva la extensión del ámbito de una institución foral que amplía la libertad y que a nadie daña, pues todos son libres de utilizarla o no.

<sup>84</sup> Sobre el particular, *vid.* A. CELAYA, «La vecindad civil en Vizcaya tras las últimas reformas», *RDPr*, julio-agosto-1994, p. 626.

ma adecuada el carácter territorial de la troncalidad con el criterio de la vecindad civil, como elemento personal clave en su empleo como punto de conexión para determinar la norma aplicable.

Conforme al artículo 16 de la ley:

*A falta de normas especiales*, los conflictos de leyes a que dé lugar la coexistencia, dentro de Vizcaya, de la diversidad de ordenamientos jurídicos, se resolverán de acuerdo con las normas de carácter general, según la naturaleza de las respectivas instituciones.

Tendrán la vecindad vizcaína aforada los extranjeros que, en el momento de adquirir la nacionalidad española, tengan su vecindad administrativa en territorio aforado, salvo opción en contrario del interesado manifestada en el expediente de adquisición de nacionalidad (cursiva nuestra).

Por su parte, el artículo 14.2 de la Ley vasca 3/1992 establece una doble presunción, que afecta a la vecindad civil del otorgante y al régimen económico matrimonial, al señalar que:

A falta de manifestación, se entenderá, salvo prueba en contrario, que la vecindad civil del otorgante es la que corresponde al lugar de su nacimiento, y el régimen de bienes del matrimonio el legal en el lugar del último domicilio común de los cónyuges, y, a falta del mismo, el del lugar de celebración del matrimonio.

El precepto articula tal presunción *iuris tantum* conforme a ciertos puntos de conexión (lugar de nacimiento, último domicilio común de los cónyuges, lugar de celebración del matrimonio): ¿Vulnera la competencia exclusiva del Estado para establecer normas de conflicto? ¿Establece una norma para resolver los conflictos de leyes? ¿Interfiere la aplicación de los artículos 14, 16.3 y concordantes del CC? Cabría considerar, como primera opción interpretativa, que lo único que el precepto establece es una regulación, a falta de manifestación por parte del otorgante de un instrumento público, de elementos claves para determinar la aplicación de la legislación foral o la común, y proteger así los intereses de terceros interesados y de las propias instituciones civiles forales. La misma polémica afecta al artículo 94 de la ley, conforme al cual,

A falta de pacto, se entenderán sujetos a comunicación foral los matrimonios en que ambos contrayentes sean vizcaínos aforados o, a falta de vecindad común, si fijan la residencia habitual común inmediatamente posterior a su celebración en su Tierra Llana, y, a falta de dicha residencia común, si en ella ha tenido lugar la celebración del matrimonio.

La *ratio* del precepto descansa en la intención de resolver los problemas que plantea la diferente vecindad de los cónyuges, cara a regular los efectos del matrimonio, tras la reforma del CC realizada por Ley 11/1990, de 15 de octubre, que, en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo, consagró la posibilidad de que los cónyuges tengan vecindad civil diferente, posibilidad que en Vizcaya es frecuente, debido a las tenues fronteras existentes entre las dos legislaciones, foral y general.

El debate doctrinal acerca del alcance de la regla del artículo 149.1.8.ª CE, y en particular, saber si tal competencia exclusiva puede verse mediatizada a través de una interpretación flexibilizadora de su tenor literal que evite la desnaturalización de ciertas instituciones forales debe partir de los precedentes sentados por el TC, como la STC 72/1983, de 29 de julio<sup>85</sup>.

Tal orientación es confirmada en la reciente STC 156/1993, de 6 de mayo, al subrayar en el FJ tercero que la Constitución ha optado por establecer un sistema estatal uniforme de Derecho civil interregional, al tratarse de una materia *enteramente sustraída* por el 149.1.8 CE a la acción normativa de las CCAA. En particular, el FJ 2.b) de la citada sentencia destaca expresamente que:

La disposición impugnada afecta, sin duda, a la vecindad civil y al constituir ésta, según se recordó, punto de conexión para la determinación del estatuto personal es claro que mediante aquélla se viene a incidir sobre un aspecto nuclear del Derecho interregional, sector éste del ordenamiento al que la norma Constitucional se refiere (junto al Derecho internacional privado) con la expresión «normas para resolver los conflictos de leyes».

Se excluye, en definitiva, toda posibilidad de fijación de regímenes autonómicos peculiares para la resolución de los conflictos de leyes, tal y como confirma la ya comentada STC 226/1993, de 8 de julio, al subrayar en su FJ segundo la uniformidad de régimen en materia de Derecho interregional, con el fin de asegurar un igual ámbito de aplicación de todos los ordenamientos civiles, y una posición de *paridad o igualdad* entre todos ellos, y reiterar (FJ 4), que:

La Constitución optó, inequívocamente, por un sistema estatal y, por tanto, uniforme de derecho civil interregional, de modo que es a las Cortes Generales a quien corresponde el establecimiento de las normas de conflicto para la resolución de supuestos de tráfico interregional y, antes aún, la definición y regulación, en general, de los puntos de conexión conforme a los cuales han de articularse aquellas reglas.

Por tanto, la delimitación del alcance del precepto Constitucional es decisiva para la valoración de los comentados preceptos de la Ley vasca 3/1992, e indagar en los límites de la habilitación contenida en la norma de competencia establecida en la CE. La clave para la resolución de tal debate se centra en la incorporación del prin-

<sup>85</sup> Al enjuiciar la Constitucionalidad de la Ley vasca de cooperativas de 1 de febrero de 1982, el TC señaló en los FJ 5 y 6 que la competencia para dictar normas para resolver los conflictos de leyes se halla reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.8.ª CE, y que hasta que el Estado no dicte una Ley postconstitucional, lo dispuesto en el CC en la materia será la normativa aplicable al problema conflictual planteado.

En su comentario a la sentencia, A. ARCE JANÁRIZ, «Claves Constitucionales de revisión de los conflictos de leyes internos (Comentario a la STC 72/1983, de 29 de julio)», *REDI*, 1984-II, pp. 547 ss., subraya que desde una dimensión formal el precepto no ha introducido ninguna variación sustancial en el sistema español de Derecho interregional, y que la solución de los conflictos de leyes no se ha descentralizado. Considera que la expresión empleada en el precepto incluye toda la gama de técnicas de reglamentación que articulan el sistema de Derecho interregional, sin que las CCAA puedan, en principio, acceder a esta materia, que, por la exclusividad de la potestad estatal, les queda vedada.

cipio de competencia, con incidencia en el sector del Derecho aplicable, al implicar un juicio de validez de los preceptos analizados<sup>86</sup>.

El tenor literal del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE, al atribuir competencia exclusiva al Estado en la materia reseñada plantea una nueva polémica sobre las técnicas de reglamentación que deben incardinarse en la expresión «normas para resolver los conflictos de leyes»<sup>87</sup>. En particular, el debate se plantea en torno a la extensión de la competencia autonómica para determinar el ámbito de vigencia espacial y personal de su Derecho civil foral, y la posibilidad o no de acogerse, para su fijación, a otras técnicas normativas diferentes de la norma de conflicto, estableciendo normas materiales especiales para el tráfico interregional.

De este modo, surgen orientaciones doctrinales que sostienen, en cuanto al alcance de la técnica normativa contemplada en el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE, que ésta es exclusivamente la norma de conflicto, de forma que las CCAA podrían reglamentar tal ámbito personal o territorial de su legislación foral o especial acudiendo a otras técnicas normativas<sup>88</sup>, o al menos sostener que no debe olvidarse el respeto a los principios que inspiran las instituciones reguladas en los diversas legislaciones forales o especiales, de forma que éstas no queden desnaturalizadas. En efecto, tal y como ha sido analizado, si el legislador autonómico careciera de competencia para legislar sobre tales conflictos internos, producidos en el seno de su territorio, no existiría vía alguna para tratar de remediar situaciones conflictivas derivadas de tal diversidad legislativa, y que históricamente han generado la necesidad de aportar una solución frente a la inseguridad jurídica generada.

Frente a tales construcciones doctrinales, el sistema español viene caracterizado, desde una perspectiva formal, y a través del tenor del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE y de la doctrina del TC como un sistema unitario de solución de los llamados conflictos de leyes, al haber optado por dejar en manos del Estado el establecimiento del llamado Derecho interregional, y evitar su fragmentación.

Sin embargo, y al margen de los ya comentados límites Constitucionales a esa facultad estatal de configuración del sistema de forma uniforme, la exposición realizada sobre el alcance de los preceptos contenidos en la Ley vasca 3/1992 plantea el interrogante acerca de si tal grado de uniformidad queda realmente afectado por la intervención del legislador autonómico en la resolución de conflictos puramente internos, que quedarían sin respuesta caso de no admitirse la misma. Además,

<sup>86</sup> En tal sentido, A. ARCE JANÁRIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, Madrid, 1987, p. 35.

<sup>87</sup> Tal y como fue indicado, el art. 15 de la Constitución de 1931 aludía a «La regulación de los Estatutos personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España» (cursiva nuestra).

Por su parte, el Anteproyecto de Constitución adoptaba en el art. 138.7, la misma redacción que el citado precepto de la Constitución de 1931 Republicana.

<sup>88</sup> Tal orientación es defendida por la Prof. A. BORRÁS, *Calificación, reenvío y orden público en el Derecho interregional español*, Barcelona, 1986, p. 13.; posteriormente, en su estudio antes citado sobre «Les ordres plurilégislatifs dans le Droit International Privé actuel», *R. des C.*, 1994-V, t. 249, p. 285, destaca que, en el caso de España, las normas dictadas por las CCAA deben necesariamente determinar su ámbito de aplicación, ya que el ejercicio de tal competencia se concreta por referencia al territorio donde tales normas han de ser aplicadas.

Frente a tal criterio, L. GARAU JUANEDA, «Comunidades Autónomas y Derecho interregional», *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982, p. 143, sostiene que el Estado se ha reservado la competencia para delimitar el ámbito de aplicación, de manera que «las Comunidades Autónomas no pueden establecer el ámbito de aplicación de sus propias normas civiles». Éstas poseen potestad legislativa en relación con los elementos material y temporal de sus normas jurídicas, pero no les corresponde determinar su elemento espacial.

ésta viene justificada por el análisis histórico realizado, que demuestra su origen y los intentos esbozados a lo largo de su evolución, dirigidos a eliminar o atenuar sus efectos sobre el Derecho civil foral.

Por tanto, cabe defender que, pese a que la fórmula utilizada en la CE da lugar a interpretaciones dispares sobre si la expresión «normas para resolver conflictos de leyes» supone una alusión excluyente a toda técnica conflictual, o permite, por el contrario, abarcar otras técnicas normativas del DIPr., aquellos conflictos que se derivan de la concurrencia de distintas peculiaridades civiles *dentro de una CA*, podrán recibir respuestas normativas elaboradas por el respectivo legislador autonómico, introduciéndose así cierta flexibilización de la competencia estatal en relación a este tipo particular de conflictos de leyes locales.

#### IV. EL NUEVO ÁMBITO DEL DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO

##### 1. Introducción

Junto a la dimensión tradicional de los conflictos internos planteados en el seno del sistema español, derivada de la pluralidad de los Derechos civiles, y la referencia a la vecindad civil como conexión para determinar la ley personal, han surgido, fruto del desarrollo de las previsiones Constitucionales y de los respectivos EEAA, en el marco de una estructura de Estado no uniforme, caracterizado por la atribución de poderes legislativos a las CCAA, numerosos problemas de delimitación del ámbito de vigencia de los diferentes ordenamientos e, incluso, la presencia de conflictos de leyes internos en materias que trascienden a los ámbitos tradicionales.

Este novedoso ámbito, analizado por el Prof. GONZÁLEZ CAMPOS<sup>89</sup>, es consecuencia del ejercicio por parte de las CCAA de sus respectivas competencias exclusivas, conforme al reparto competencial diseñado en el llamado bloque de la constitucionalidad. Dicho pluralismo se manifiesta en sectores que, desde el punto de vista de la legislación emanada por los legisladores autonómicos respectivos, cabe calificar de públicos, ya que, como ha indicado la STC 264/1993, de 22 de julio<sup>90</sup>, tal regulación autonómica debe ceñirse

al ámbito de las relaciones jurídico públicas, impidiendo o tutelando las prácticas lesivas de los intereses tutelados, definiendo las conductas exigibles en congruencia con tales intereses y estableciendo las sanciones administrativas pertinentes.

La nueva dimensión de los conflictos internos, que corresponde al llamado Derecho público económico atiende como premisa básica al reparto o distribución

<sup>89</sup> J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, «El marco Constitucional de los conflictos internos en España», *Europäischer Binnenmarkt IPR und Rechtsangleichung*, C. F. Müller, pp. 7-34, en un estudio que aporta claves futuras para un necesario desarrollo doctrinal sobre el particular.

Vid. igualmente GARAU JUANEDA, «Comunidades Autónomas y Derecho Interregional», *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela, 1982, pp. 111-166; ARCE JANÁRIZ, *Comunidades Autónomas y Conflictos de leyes*, Madrid, 1987; BLASCO I ESTEVE, *Territori y Competències Autònòmiques*, Barcelona, 1990.

<sup>90</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1993, t. XXXVI, pp. 1225 ss.

competencial entre el Estado y las CCAA articulado en el Título VIII de la CE, y viene caracterizado por factores específicos como el recurso, dentro de las técnicas de reglamentación, a la *unilateralidad como solución de base*, y deberá atenderse a problemas derivados de las *conexiones* empleadas, bien por el legislador autonómico o por el estatal.

Respecto a la técnica de reglamentación a utilizar, es cierto, como ha destacado el Prof. GONZÁLEZ CAMPOS<sup>91</sup>, que la norma de conflicto multilateral ha sido tradicionalmente considerada como el paradigma de la norma de conflicto; sin embargo, los conflictos internos se revelan como especialmente aptos o adecuados para considerar otras posibilidades, no sólo en lo que concierne a la utilización de diferentes tipos de normas, sino incluso en el ámbito del derecho conflictual<sup>92</sup>.

Debe tenerse en cuenta que, como señala la Prof. A BORRÁS<sup>93</sup>, en el caso de España, las normas dictadas por las CCAA deben necesariamente determinar su ámbito de aplicación, ya que su ejercicio se concreta por referencia al *territorio* donde deben ser aplicadas.

El reparto o distribución competencial diseñado en el Título VIII de la CE tiene como exigencia la necesaria delimitación del ámbito de aplicación de la normativa autonómica, y en consecuencia la norma de conflicto, unilateral o bilateral, determinará la ley aplicable. Pero frente a una técnica multilateral, habrá materias para las cuales ésta se revelará como inadecuada, de forma que será preferible acudir a la elaboración de *normas de conflicto unilaterales*, que se centrarán en fijar el ámbito de aplicación en el espacio de la propia norma.

En efecto, el verdadero problema a solucionar deriva de la posibilidad de conflictos, positivos o negativos, como consecuencia del hecho de que cada CCAA puede ejercer de manera diferente sus posibilidades de delimitación y, en consecuencia, los destinatarios de la normativa pueden variar. Por ello, deberá atenderse a los vínculos territoriales exigidos para la aplicabilidad de la norma y el concurso acumulado de conexiones reflejará, entre otros factores, la exigencia de un mayor rigor en cuanto a las exigencias de aplicabilidad del sistema.

No existe, por tanto, una identidad de técnicas o métodos de reglamentación en relación a las dos dimensiones de los conflictos internos. Las normas que atribuyen *competencia* a las CCAA son normas que sí determinan la validez del Derecho autonómico y que constituyen un presupuesto de las normas sobre Derecho aplicable del Derecho interregional. Lo más relevante es que la solución a estos conflictos a través de normas de Derecho aplicable viene predeterminada por el contenido de las normas sobre competencia. La propia CE distribuye los ámbitos de competencia legislativa de las CCAA: de esta forma se configura el principio de competencia como presupuesto de validez de las mismas<sup>94</sup>.

Para que las leyes autonómicas puedan ser finalmente aplicadas tiene que resistir o superar un juicio o control de competencia, que se suscita, en un plano lógico, previamente al juicio acerca de su aplicabilidad o no a una determinada situación pri-

<sup>91</sup> J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, «El paradigma de la norma de conflicto multilateral», *Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Aurelio Menéndez*, t. IV, *Derecho Civil y Derecho Público*, Madrid, 1996, pp. 5239 ss.

<sup>92</sup> En tal sentido, A. BORRÁS RODRÍGUEZ, *op. cit.*, p. 287.

<sup>93</sup> A. BORRÁS, *op. cit.*, p. 285.

<sup>94</sup> Tal y como destaca A. ARCE JANÁRIZ, «Claves Constitucionales de revisión de los conflictos de leyes internos», *REDI*, vol. XXXVI, 1984, pp. 547-570, el principio de competencia implica un juicio de validez previo a la solución de los conflictos de leyes internos, en cuanto depura a los ordenamientos autonómicos y los deja en condiciones de ser aplicados.

vada. Dicho principio de competencia produce, entre otros, un efecto consistente en dotar de previsibilidad a las situaciones en que cabe un conflicto de leyes, puesto que se acota *ab initio* en qué supuestos puede darse un conflicto de leyes interno: sólo aquellos en que los órganos legislativos de las CCAA tengan competencia<sup>95</sup>.

Debe atenderse, por tanto, a las complejas relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómicos en materia de Derecho Público económico<sup>96</sup>. Numerosas sentencias del TC destacan que en este ámbito material se produce un complejo entrecruzamiento de títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos.

Desde nuestra perspectiva de análisis, interesa especialmente aquella legislación autonómica que tiene incidencia en la actividad económica desarrollada por los particulares en el mercado nacional. Como destaca el Prof. J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, los dos presupuestos generales sobre los que se asienta esta nueva dimensión del Derecho público económico de las CCAA serían la *unidad de mercado*, consagrada en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE (al atribuir al Estado competencia exclusiva respecto a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica) y el artículo 38 (al reconocer la *libertad de empresa* en el marco de la economía de mercado, encomendando a los poderes públicos la protección y garantía de su ejercicio, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación), y el artículo 139.1 CE, al establecer que:

Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

En primer lugar, la propia Constitución establece el marco jurídico fundamental de la actividad económica, y fija ya ciertos objetivos básicos, concretados, como señaló la STC 1/1982, de 28 de enero<sup>97</sup>, en:

La exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado [...] unidad del orden económico nacional que es un presupuesto para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas CCAA no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores.

El logro de tal objetivo motiva así la atribución al Estado de competencia exclusiva en relación al comercio exterior, el régimen aduanero y arancelario, el sistema monetario y la fijación de las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, así como (*ex* artículo 149.1.13.<sup>a</sup>), competencia para la ordenación general de la economía, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Esta atribución competencial modulará o mediatizará, de hecho, el ejercicio por parte de las CCAA de competencias exclusivas en materias, por ejemplo, de mercado interior, ya que el Estado posee, también con carácter exclusivo, competencia para fijar las bases o legislación básica en ese ámbito, que será aplicable en todo el territorio español.

El citado presupuesto de la unidad del orden económico se refuerza a través de otros derechos constitucionalmente establecidos: en primer lugar, la libertad de

<sup>95</sup> J. C. FERNÁNDEZ ROZAS y S. SÁNCHEZ LORENZO, *op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>96</sup> Puestas de relieve por F. PALAU RAMÍREZ y J. ROCA SAGARRA, «Ámbito de aplicación territorial de la ley de Ordenación del Comercio Minorista», *RGD*, mayo-1997, vol. 632, pp. 5659 ss.

<sup>97</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1982, t. III, pp. 1 ss.

empresa, en el marco de la economía de mercado, previsto en el artículo 38 CE, de forma que toda actuación legislativa del legislador autonómico deberá respetar su contenido esencial, al operar, como indica la STC 37/1981, de 16 de noviembre<sup>98</sup>, como límite

dentro del que han de moverse los poderes públicos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad.

En segundo lugar, el artículo 139 (apdos. 1 y 2) CE reconoce la igualdad sustancial de la situación jurídica de todos los españoles en todo el territorio nacional, y de libre circulación de personas y bienes.

Ello no exige una absoluta uniformidad en la actividad económica, sino que prohíbe que una legislación autonómica obstaculice la libertad económica o se impida el acceso al mercado en una parte del territorio nacional.

Un segundo elemento de análisis en esta novedosa dimensión de los conflictos internos ha de contemplar la *territorialidad del Derecho autonómico*, en cuanto factor del que pueden derivarse conflictos internos<sup>99</sup>, ya que dos legisladores autonómicos pueden, al regular una misma materia, establecer que tal ordenación se aplique bien a todos los que se hallan en el territorio, o sólo a los que realizan ciertos actos en el mismo. Junto a ello, debe tenerse presente que, incluso determinando que tal legislación sea de aplicación exclusivamente territorial, podrá producir efectos indirectos fuera del territorio.

De este modo, las normas y actos autonómicos pueden suscitar conflictos de leyes, en atención a la delimitación espacial de los supuestos contemplados por los diferentes legisladores, lo cual conduce directamente al examen de las *conexiones utilizadas*, para precisar su alcance.

Atendiendo a tales premisas, el Prof. GONZÁLEZ CAMPOS<sup>100</sup> examina la jurisprudencia del TC; así, respecto a la señalada eficacia extraterritorial de las normas y actos autonómicos, cabe citar la STC 37/1981, de 16 de noviembre<sup>101</sup>, en relación con la Ley del Parlamento Vasco 3/1981 sobre centros de contratación de transporte terrestre de mercancías, al cuestionarse la constitucionalidad de un precepto por el que se establecía que los centros de carga podían operar respecto a ofertas de transporte «con origen en Euskadi», el TC, tras reconocer la competencia de la CA en esta materia, y que tal atribución queda referida, salvo disposición expresa en contrario, al ámbito territorial del País Vasco, considera que:

Esta limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar en modo alguno que le esté vedado en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional,

<sup>98</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1981, t. II, pp. 293 ss.

<sup>99</sup> Como señala J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *op. cit.*, p. 20, de los distintos aspectos de la territorialidad, es el material el que importa en primer lugar, dado que el legislador autonómico, en relación con una determinada materia, ha de establecer el ámbito de aplicación espacial de la norma o el acto que dicta [...]; el legislador autonómico establece una delimitación del ámbito de aplicación de la norma o del acto en relación con el propio territorio y, lógicamente, ello implica que se han de producir unos efectos jurídicos directos *ad intra*. Pero aun circunscrito el ámbito de aplicación al propio territorio, es posible que también se produzcan ciertos efectos o consecuencias jurídicas de la norma o del acto autonómico *ad extra*, más allá del territorio de la Comunidad.

<sup>100</sup> J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, *op. cit.*, pp. 21-31.

<sup>101</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1981, t. II, pp. 293 ss.



al estimar que, de lo contrario, si se excluyera cualesquiera consecuencias más allá de sus límites territoriales,

equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación.

En todo caso, tal posibilidad de producir consecuencias fuera del territorio de la CA deberá ser apreciada en relación con el límite del artículo 139.1 CE.

En este ámbito, cobra, por tanto, especial protagonismo los *límites territoriales* al ejercicio de esas competencias: es obligado dimensionar su ejercicio en el ámbito territorial de cada CA. Tal y como ha subrayado el TC, en sentencia 118/1996, de 27 de junio<sup>102</sup>, en relación, entre otras, a la Ley estatal 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), FJ primero:

El criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres [...] la limitación territorial de las competencias de las CCAA no puede significar, en modo alguno, que sus actos no puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.

La citada STC subraya la diferencia existente, en el sistema de distribución competencial diseñado en la CE, entre las competencias normativas y las competencias de ejecución, al señalar que,

Si desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio debe aplicarse con rigidez («desarrollo íntegro» del transporte en el territorio), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte de mercancías o viajeros no discorra íntegramente por el territorio de la CA, bastando con que tenga su origen y término en territorio de ésta [STC 86/1988, FJ tercero].

De este modo, el orden de distribución de competencias queda diseñado sobre el criterio de territorialidad, lo cual requerirá, siempre que estemos ante casos de competencias exclusivas, y por tanto excluyentes sobre un mismo ámbito competencial, situar las competencias estatales y autonómicas en un plano de paralelismo, y la técnica adecuada será la de *cooperación*, que como señala en la misma sentencia el TC (FJ 66), «Se define por la voluntariedad, en lugar de la de coordinación, que conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado».

El análisis de la indicada jurisprudencia del TC, y, en particular, las SSTC 48/1988, 86/1989, 150/1990, 72/1983, 44/1984 y 165/1985 conducen a la reflexión final formulada por el Prof. GONZÁLEZ CAMPOS<sup>103</sup>, al considerar que existe un doble control de constitucionalidad de la norma o del acto autonómico, en el

<sup>102</sup> BOE de 29 de julio de 1996.

<sup>103</sup> J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, *op. cit.*, p. 31.

plano del ámbito espacial de aplicación y en el de su eficacia en el espacio; y ello es susceptible tanto de prevenir como de eliminar los eventuales conflictos de leyes que pudieran generarse, si bien distingue entre los conflictos generados entre legislación estatal/legislación autonómica y los derivados de divergencias de dos o más legisladores de las distintas Comunidades Autónomas, que al adoptar criterios de conexión de los supuestos con el territorio pueden determinar la presencia de un conflicto de leyes positivo o negativo, todavía no planteado de forma directa ante los órganos jurisdiccionales, pero que permiten sostener la necesidad de elaborar un sistema estatal de soluciones para tales conflictos de leyes en este segundo nivel.

Retomando las reflexiones formuladas anteriormente en relación a la incidencia del principio de territorialidad y a la obligada sujeción a ciertos principios constitucionales en el ejercicio de sus respectivas competencias por parte del Estado y de las CCAA, cabe recordar el reiterado criterio sentado por el TC, al señalar, en STC 48/1988, de 22 de marzo <sup>104</sup>, FJ Cuarto, que:

El ámbito de la competencia autonómica viene dado por el principio de territorialidad, sin perjuicio de las posibles consecuencias extraterritoriales de hecho que, en su caso, pudieran derivarse de las decisiones adoptadas en el ejercicio de las competencias autonómicas (STC 37/1981) y de las excepciones que estatutariamente puedan preverse o resulten de las normas dictadas para resolver los conflictos de leyes.

De igual modo, conforme a lo señalado por el TC, en sentencia 150/1990, de 4 de octubre <sup>105</sup>, FJ Undécimo,

Es evidente que los principios de igualdad material y solidaridad vinculan a todos los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y no sólo al Estado, sin que pueda entenderse que se oponga a esta conclusión la mención que el artículo 138.1 CE hace del Estado como garante del principio de solidaridad, ni la reserva al Estado de la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE), o el expreso encargo de adoptar las medidas oportunas para conseguir el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.

Por su parte, la STC 44/1984, de 27 de marzo <sup>106</sup>, establece que:

La referencia territorial con respecto a las competencias, que, como criterio general, se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en CCAA y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades.

<sup>104</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1988, vol. XX, pp. 508 ss.

<sup>105</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1990, vol. XXVIII, pp. 129 ss.

<sup>106</sup> *Jurisprudencia Constitucional*, 1984, t. VIII, pp. 515 ss.

## 2. Examen de supuestos en relación con la CA del País Vasco

Con el fin de proyectar sobre ejemplos concretos las reflexiones apuntadas cabe analizar un reciente y polémico supuesto, derivado de dos normas emanadas por el Departamento de Interior del Gobierno Vasco en materia de fijación de medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 1997, concretadas, entre otras, en la prohibición de circulación de determinados camiones por las carreteras vascas en domingos y días festivos.

Con fecha 21 de febrero de 1997<sup>107</sup>, se publicó la Resolución del Director de Tráfico y Parque Móvil del Dpto. de Interior del Gobierno Vasco, por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 1997, justificando la misma en razones de seguridad vial y fluidez de la circulación.

El artículo 1 de la mencionada Resolución establece una serie de restricciones de circulación, entre las que se encuentra (apartado tercero) la que afecta a:

Camiones de más de 7.500 kg de PMA de transporte de mercancías en general:

Se prohíbe la circulación por las vías públicas a los camiones de más de 7.500 kg. de PMA que *tengan su origen y destino fuera de la Comunidad Autónoma Vasca*, durante los domingos y días festivos desde las 00.00 horas hasta las 24.00 horas<sup>108</sup> (cursiva nuestra).

Dicha Resolución ha sido posteriormente modificada por otra de fecha 15 de mayo de 1997<sup>109</sup>, dictada por el propio Director de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, cuyo origen radica, a su vez, en una Resolución dictada por el Viceconsejero de Interior, por la que se estima parcialmente el recurso ordinario interpuesto por la representación de la Agrupación de Empresarios de Transporte por carretera de Cantabria contra la primera Resolución de 21 de febrero de 1997, y se ordena su modificación parcial, eliminando de la restricción citada cualquier condicionante sobre el origen o destino de los vehículos de más de 7.500 kg. de PMA que circulan en fechas festivas por las carreteras de la CA vasca, «de modo que se homogeneice dicha medida» (Exposición de motivos de la segunda Resolución).

Conforme a los parámetros normativos antes analizados, y para emitir un juicio sobre tal normativa, es preciso atender a los límites permitidos o establecidos por el bloque de la constitucionalidad, que quedaría integrado, junto a los preceptos de la CE ya citados, por las siguientes disposiciones:

*En primer lugar*, el artículo 10.27, que confiere a la CA del País Vasco competencia exclusiva en materia de

comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.

<sup>107</sup> BOPV, 17 de marzo de 1997

<sup>108</sup> Conforme a lo dispuesto en la propia norma, quedan exentos de tal prohibición los vehículos que transporten las mercancías señaladas en su anexo II, tales como mercancías perecederas o animales vivos.

<sup>109</sup> BOPV, 19 de mayo de 1997.

*En segundo lugar*, el artículo 10.32 del EAPV, que atribuye a la CA vasca competencia exclusiva, entre otras materias, en relación a los transportes terrestres.

*En tercer lugar*, y conforme a lo dispuesto en el artículo 12.9 EAPV, correspondiente a la CA del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en materia de

ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el número 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

Examinando por separado ambas Resoluciones, el fundamento esgrimido por el Gobierno Vasco para fundamentar la primera de ellas se centra en la necesidad de incrementar la seguridad en las carreteras. No se considera, a juicio del Gobierno Vasco, que prohibir el tránsito de camiones los festivos sea discriminatorio, y la medida ha sido adoptada para adaptar el tráfico a lo que ya está en vigor al otro lado de la frontera.

Se alega que, por ejemplo, en Francia, siguiendo el mismo criterio, los camiones no pueden circular los festivos, y que, en consecuencia, la medida está en línea con la ya existente en otros países europeos<sup>110</sup>.

En apoyo de tal Resolución se subraya que no es cierto que únicamente se impida circular a camiones que no son vascos, y que el 80% del tráfico que soporta las carreteras de la CA son camiones de tránsito.

En definitiva, se argumenta que la CA vasca tiene competencia para dictar para regular la circulación, que se ha intentado reducir la situación de inseguridad de la circulación, y que tiene su fundamento en la seguridad vial, y no obedece a razones de transporte de mercancías, recordándose la necesidad de que la medida se generalice en todo el ámbito estatal y Comunitario. A juicio del Gobierno Vasco no es una medida discriminatoria ni unilateral ni precipitada y hay que entenderla como una medida de seguridad. Su objetivo prioritario es la seguridad vial de los usuarios de las carreteras. La Resolución no alude en ningún momento a la pertenencia geográfica de los vehículos a los que afecta, ni de sus conductores o las empresas propietarias o contratistas, y considera que afecta por igual a los del País Vasco y a los de otros puntos de España o de Europa<sup>111</sup>.

Frente a tales argumentos, el TSJPV admitió a trámite los recursos presentados contra tal normativa por las CA de Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja y Castilla y León. El fundamento de los recursos interpuestos se basa en considerarla discriminatoria e inconstitucional, ya que afecta a la igualdad de los españoles ante la ley, al derecho a circular por el territorio nacional y al libre tráfico de mercancías, vulnerando los artículos 14, 19 y 139 CE.

<sup>110</sup> La prohibición francesa originaba que Guipúzcoa se convirtiera los domingos en un inmenso aparcamiento de camiones a la espera de pasar la frontera, con el consiguiente riesgo en las carreteras, al igual que en ciertos tramos de la N-I. El Gobierno Vasco destaca que también el Gobierno Central ha prohibido el paso de camiones los festivos en siete tramos nacionales, entre ellos la N-I entre Ziordia y Etxegárate, así como entre Burgos y Miranda, y la A-I entre Burgos y Miranda y que esta medida afecta negativamente a los camioneros vascos que quieren salir hacia el resto de España.

<sup>111</sup> La Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco ha impuesto 191 multas por incumplir la limitación de circulación de camiones en los dos primeros meses de aplicación de la normativa que prohíbe la circulación en festivos de vehículos de más de 7.500 kilos de peso por las carreteras de la CA. De los 191 expedientes instruidos, 73 corresponden a camiones matriculados en el Estado y 113 en países europeos, con multas entre 50.000 y 100.000 pesetas, además de la inmovilización del camión hasta que termine la jornada festiva.

Además, se indica, la medida trata de favorecer a los transportistas vascos en detrimento de los de otras CCAA, por lo que también conculca el principio de libre competencia. No se discuten las competencias de la CA vasca, sino una disposición que se considera perjudicial y discriminatoria.

De hecho, las limitaciones de tráfico pesado en Euskadi provocan una gran acumulación de camiones en días festivos en localidades limítrofes, como Miranda o Aranda de Duero. En la práctica, la medida ha provocado igualmente que se incremente notablemente el tránsito de camiones por la N-121, que une Pamplona con Francia. De esta forma, la norma vasca no es la solución al problema del tráfico, sino que lo traslada a otras Comunidades vecinas.

Se considera, en definitiva, que la Resolución no respeta el principio de igualdad y el de unidad de mercado y que se trata de una medida discriminatoria, ya que conforme al tenor literal de esa primera Resolución, se aplica sólo a camiones que tienen origen y destino fuera del País Vasco, pero no a los que parten de la CA o se dirigen a la misma. De este modo, tal medida unilateral distorsiona la libre circulación de mercancías por todo el territorio nacional y afecta al principio de libre economía y de libre circulación de mercancías.

Mediante la Segunda Resolución, antes citada, de fecha 15 de mayo de 1997, el Gobierno Vasco modifica el ámbito de aplicación de la primera, y amplía la prohibición de circular en festivo a todos los camiones de más de 7.500 kg. Se pretenden acallar así las críticas a la primera Resolución<sup>112</sup>.

Conforme a lo indicado por el Gobierno Vasco para justificar la modificación normativa operada, se persigue dar satisfacción a las reclamaciones habidas ante el tenor de la primera norma, y buscar que las repercusiones de la medida puedan ser percibidas por todos como lo más igualitarias y justas que sea posible, garantizando al mismo tiempo la pervivencia de los objetivos de seguridad vial que originaron su puesta en práctica. Se argumenta que deben priorizarse cuestiones como la seguridad vial sobre los intereses de sectores concretos, que la medida se ajusta a la CE y que debe primar el derecho a la seguridad vial sobre el derecho a la libertad de tránsito<sup>113</sup>.

Frente a tal argumentación, los operadores del sector consideran que la medida adoptada plantea problemas de coordinación en los sistemas de transporte de mercancías, acentuados en las CCAA limítrofes. Provoca una distorsión del mercado, al modificar las condiciones de oferta de las empresas de transporte en función de su domicilio social, sembrando inquietud y dudas en los transportistas; puede ocurrir que la problemática de tráfico que se quiere resolver con estas medidas se traslade, por un efecto cascada, de CA en CA, de modo que no se habrá solucionado el problema de tráfico, sino trasladado a otro territorio.

<sup>112</sup> Con arreglo a la primera Resolución, un camión que iba de Santander a Francia no podía circular por la CAV en festivos; en cambio, un camión que tuviera su origen en Santander con destino a Hernani o a cualquier otra población vasca sí podía circular. Conforme a la nueva Resolución, ningún camión de más de 7.500 kilos puede circular por las carreteras vascas en días festivos.

<sup>113</sup> La reacción en el seno de las organizaciones empresariales vascas del transporte ante la modificación realizada por el Gobierno Vasco revela los intereses en presencia dentro del sector, al señalarse que se trata de una medida negativa, que va a perjudicar a los transportistas residentes en el País Vasco, ya que en días festivos no van a poder mover el camión, mientras que el de cualquier otra CA podrá circular ese día festivo por el resto de las carreteras españolas.

Consideran así que la norma coloca a este colectivo de transportistas residentes en la CA vasca en desigualdad de condiciones con los transportistas de otras regiones.

Se alega igualmente que la medida limita el libre tránsito de mercancías y recorta la libertad de competencia con otros medios de transporte, como el ferrocarril.

Es preciso avanzar hacia una adecuada coordinación y unificación de criterios, y regular de manera uniforme este tipo de tráfico, con el fin de garantizar el acceso al mercado en igualdad de condiciones por parte de los operadores del sector.

De esta forma, será posible potenciar y mejorar un ámbito de la actividad económica, como es el del transporte de mercancías por carretera, básico en el entramado económico industrial español, que afecta no sólo a las empresas de transportes, sino también a aquellas que dependen para el desarrollo de su trabajo del correcto suministro de equipos y elementos necesarios.

Tras la polémica generada por ambas normas, que permite apreciar los diversos intereses en presencia, es preciso recordar los claros pronunciamientos del TC en relación a este sector del Derecho público económico. Así, en primer lugar, y respecto a la motivación que el legislador autonómico pueda esgrimir en defensa de la validez de la normativa emanada, y la posible utilización de un *criterio teleológico* que trate de identificar para cada norma concreta su objetivo predominante, la STC 88/1996 señala que:

No debe llevar a suponer, tal como podrían dar a entender determinadas formulaciones de los defensores de la validez de la Ley impugnada, que sea suficiente la sola invocación de la presunta voluntad legislativa que se encuentra en el origen de la norma para considerar predominante una u otra orientación de la misma, con las lógicas consecuencias legitimadoras de la competencia controvertida [FJ Cuarto].

Respecto a la eventual vulneración de principios constitucionalmente establecidos, en relación a la unidad de mercado, que exige la libertad de circulación de bienes, capitales y servicios por todo el territorio nacional y la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica, el TC ha manifestado en diversas sentencias que no debe confundirse unidad de mercado con uniformidad, ya que la propia configuración del Estado en distintas CCAA conlleva necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos (STC 88/1996, FJ sexto). El TC soluciona esa aparente contradicción exigiendo la proporcionalidad del régimen jurídico establecido por una CA dentro del ámbito de su competencia con el fin perseguido, siempre que se respete la igualdad básica de todos los españoles.

Cabría así interpretar los principios constitucionales citados de manera que se evitase el incremento de los costes de organización de la actividad comercial de un empresario, y ello a partir del principio de libre competencia. En definitiva, debe atenderse junto al dato de la territorialidad a la obligada vinculación sustantiva a una serie de principios constitucionales de carácter material, cuya efectividad trasciende el principio estricto de territorialidad<sup>114</sup>.

Debe, además, tenerse presente que la antes citada STC 118/1996, de 27 de junio, establece en su FJ 67 que las garantías de la seguridad en la circulación deben ser uniformes en todo el territorio nacional, y reconoce la Constitucionalidad y el carácter básico de los artículos 3, 4 y 12.1 de la antes citada LOTT.

Según lo dispuesto en el artículo 3, la organización y funcionamiento del sistema de transportes se ajustará, entre otros, al principio de mantenimiento de la unidad de mercado en todo el territorio español, conforme al artículo 139.2 CE.

<sup>114</sup> Sobre el particular, y en el ámbito específico del transporte, *vid.* L. MARTÍN RETORTILLO, «Transportes», S. MARTÍN RETORTILLO (dir.), *Derecho Administrativo Económico*, vol. II, parte V, Madrid, 1991.

Por su parte, el artículo 4 dispone que «los Poderes públicos promoverán la adecuada satisfacción de las necesidades de transporte de los ciudadanos en el conjunto del territorio español, en condiciones idóneas de seguridad [...] y en el marco del principio de unidad de mercado, los poderes públicos buscarán la armonización de las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte, tenderán a evitar situaciones de competencia desleal y protegerán el derecho de libre elección del usuario, y la libertad de gestión empresarial [...]».

El artículo 12.1 señala que, conforme al artículo 38 CE el marco de actuación en el que habrán de desarrollarse los servicios y actividades de transporte es el de economía de mercado.

Cabe concluir la polémica suscitada con el claro pronunciamiento del TC en la misma Sentencia (FJ 10.º), al señalar que:

Los artículos 3 y 4 establecen los principios generales a que deben ajustarse la organización y funcionamiento del sistema de transportes [...] hecho económico de gran importancia [...]; en Estados de estructura territorial compleja, la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos en todo el ámbito nacional, como proyección concreta del más general principio de unidad que el art. 2 CE consagra [...]; hemos inferido reiteradamente de esa unidad, como consecuencia necesaria, la exigencia de un mercado único, configurándola como un límite de las competencias autonómicas derivado implícitamente del artículo 139.2 CE [...]; Competencia de coordinación que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema [...] coordinación que corresponde al Estado, siempre que en el ejercicio de dicha competencia no resulten vaciadas de contenido o limitadas irrazonablemente las correspondientes competencias autonómicas.

