

STC 245/2000, de 16 de noviembre de 2000. (BOE núm. 299, 14 de diciembre).

Conflicto positivo de competencia núm. 2143/1993. Promovido por el Gobierno Valenciano en relación con los artículos 1.1, 2.1 f), 5, 7, 9.1 c), 9.1 d), 10.2, 28, 31.1 y la disposición final 4ª del Reglamento de Cooperativas de Crédito, aprobado por el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero.

Antecedentes

Es objeto del presente conflicto positivo de competencia el criterio territorial empleado en determinados preceptos del Reglamento de Cooperativas de Crédito, aprobado por el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, en cuanto son declarados básicos en materia competencial.

En primer lugar, el Gobierno Valenciano, en su escrito impugnatorio, solicita al Tribunal la declaración de que los preceptos impugnados no son normas básicas y que, en consecuencia, la Generalidad Valenciana ostenta la titularidad de las competencias para regular las materias a que se refieren dichos preceptos.

Centra la problemática en el rechazo que el Gobierno de la Nación realizó del requerimiento formulado el 5 de abril de 1993 para la determinación de las «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros» por estimar que las Cooperativas de Crédito son totalmente entidades de crédito. En tal sentido, la Generalidad Valenciana ostenta la competencia sobre cooperativas, siempre de acuerdo con la legislación mercantil (art. 31.21), conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, añadiendo por su parte el art. 32 que en el marco de la legislación básica del Estado corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo de la legislación y la ejecución, entre otras material, de la relativa a la ordenación del crédito, banca y seguros (apartado 4).

A continuación el Gobierno Valenciano expone su argumentación a partir del estudio separado de los preceptos impugnados en tres grupos. En el primero de ellos, se mencionan los preceptos reglamentarios en que la distribución competencial se efectúa sobre criterios inadecuados; en el segundo, aquéllos que atribuyen indebidamente competencias de ejecución a órganos estatales y, finalmente, el tercer grupo de preceptos que impiden el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo de la Comunidad Valenciana.

En el primer bloque se exponen las razones por las que se impugnan los arts. 7 y 31.1 del Reglamento, que regulan el Registro de Cooperativas competente y el ámbito territorial de las entidades, así como determinan la autoridad administrativa facultada para autorizar fusiones o escisiones de Cooperativas de Crédito. En este sentido, se alega el Fundamento 1 de la STC 155/1993 (RTC 1993\155), según el cual, las Cooperativas de Crédito, aun siendo en principio englobables dentro del género común de las cooperativas, debido a la especialidad dimanante de su actividad crediticia, se han asimilado y terminado por incorporar al género de las entidades y establecimientos de crédito. Como conclusión, las Cooperativas de Crédito

realizan una actividad específica propia de las instituciones crediticias, cuyo ejercicio está legalmente reservado y requiere una autorización administrativa. El Gobierno Valenciano entiende así que ya no resulta de aplicación el criterio delimitador del alcance territorial de las competencias de la Comunidades Autónomas en materia de cooperativas. Por el contrario, sostiene que resulta más adecuado el criterio delimitador de competencias basado en el estatuto personal que el TC ha utilizado respecto de las Cajas de Ahorro (STC 48\1988, F. 4).

En un segundo bloque agrupa las razones por las que se impugnan los arts. 1.1 y 5, el art. 9.1 c) y d), el art. 10.2 y el 28. Para el Gobierno Valenciano, la autorización para la constitución de una Cooperativa de Crédito reviste el carácter de acto de mera ejecución de naturaleza reglada, por lo que no puede calificarse de básica la intervención del Ministerio de Economía y Hacienda contenida en los arts. 1.1 y 5, concluyendo, de este modo, que en caso de que hubiera de admitirse la intervención de una instancia supervisora de la Administración Central en el procedimiento autorizador, aquélla habría de limitarse al informe previo del Banco de España. En cuanto a los arts. 9.1 c) y d), donde se atribuyen al Banco de España determinadas facultades en relación con las limitaciones temporales a la actividad de las nuevas Cooperativas de Crédito, y el 10.2, también del Reglamento, que hace de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda la instancia competente para asegurar el cumplimiento de los límites fijados para la concentración de aportaciones de los socios, se afirma que sólo una interpretación abusiva podría llevar a afirmar que estos preceptos tienen una relevancia en la política financiera, económica o monetaria del Estado, pues se trata de meros actos ejecutivos, reglados y menores, sin incidencia sobre la solvencia de las Cooperativas de Crédito.

Finalmente se impugna el art. 2.1 f) del Reglamento, que fija en cinco el número mínimo de miembros de los Consejos Rectores de las Cooperativas de Crédito, permitiendo que dos de ellos no ostenten la condición de socios. Para el Gobierno Valenciano, se trata de una regulación de detalle incompatible con la finalidad de la competencia básica estatal, puesto que, de una parte, no concurren los requisitos exigidos por la doctrina del TC para admitir la fijación de lo básico mediante norma reglamentaria, de otra, se denuncia que la posible presencia de dos personas no socios en el Consejo Rector contraviene principios cooperativos y normas legales en vigor aplicables a las Cooperativas de Crédito.

Por su parte, el Abogado del Estado presentó escrito de alegaciones oponiéndose a la demanda. En primer lugar, porque no puede decirse que los arts. 7 y 31.1 establezcan un criterio inidóneo para el reparto competencial, preceptos que versan sobre unas competencias ejecutivas muy determinadas, como son las concernientes al Registro, con carácter constitutivo, y a la intervención administrativa de las fusiones y escisiones. En este sentido, entiende, de un lado, que en ambos casos la dimensión supracomunitaria del ámbito de actuación de las cooperativas afectadas justifica la atribución de competencias básicas de carácter ejecutivo al Estado, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 155/1993; por otro lado, los preceptos en cues-

ción son plenamente respetuosos con el criterio de territorialidad estricta establecido para las cooperativas en las SSTC 72/1983 y 44/1984.

En cuanto a los arts. 1.1 y 5 y 28, asegura que las dudas que pudieran existir acerca de la constitucionalidad de su contenido han quedado resueltas en el fundamento jurídico 6 de la STC 155/1993.

Por lo que se refiere a las letras c) y d) del art. 9.1, el Abogado del Estado entiende que guardan una estrechísima relación con el aseguramiento de la solvencia de las entidades y con la necesidad de evitar la elusión de las normas de control mediante cambios en la estructura accionarial de la entidad. Mientras que por lo que atañe al art. 10.2, ha de verse en él un complemento necesario del art. 7.3 de la ley 13/1989, de carácter formalmente básico, puesto que un aspecto capital básico para el aseguramiento de solvencia de la entidad es precisamente el relativo a los límites de concentración a que hace referencia el citado precepto legal, por lo que en modo alguno puede calificarse lo dispuesto en el artículo como una cuestión menor.

Finalmente, el Abogado del Estado sostiene que lo previsto en el art. 2.1 f) del Real Decreto impugnado ha de reputarse complemento necesario del art. 9.1 de la Ley, cuyo carácter básico fue confirmado por la STC 155/1993. Se trata de establecer un mínimo común normativo que permita reconocer el mismo órgano -el Consejo Rector- en todas las Cooperativas de Crédito, lo que precisa de un complemento regulador mínimo y, en conclusión, la técnica seguida por el precepto reglamentario es del todo conforme con la estructura de una norma básica que sólo establece un marco de referencia, al señalar un mínimo de miembros del Consejo Rector y un máximo de los posibles no socios, lo que siempre es excepcional.

Doctrina

La sentencia que es objeto de comentario presenta un evidente interés en materia de competencia legislativa de las Comunidades Autónomas sobre cooperativas de crédito. Esta problemática ya ha sido tratada por el TC anteriormente, si bien a través de una serie de pronunciamientos en relación con la competencia legislativa en materia de Entidades de Crédito, que han venido destacando la competencia estatal no tanto sobre la «legislación mercantil» como sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». La sentencia que ahora comentamos reitera la doctrina del Tribunal sobre este punto con relación, esta vez, a las potestades ejecutivas de las Cooperativas de Crédito.

Con el fin de destacar estos pronunciamientos destacaremos el análisis competencial que el TC realiza respecto de las materias objeto de controversia, siguiendo, para ello, la sistemática del Gobierno Valenciano en el escrito impugnatorio (v. *ut supra*).

En primer lugar, el TC, antes de proceder a las cuestiones principales sobre el debate competencial, comienza delimitando con precisión su objeto. En este sentido reitera que *“este Tribunal ha señalado en numerosas ocasiones que sólo está llamado a pronunciarse sobre la titularidad de una competencia «en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva», (por*

toda, STC 196/1997, de 13 de noviembre [RTC 1997\1996], F.2, *lo que no sucede en el presente caso, toda vez que el precepto sobre el que se trabó el conflicto ha sido derogado y no simplemente sustituido por otra normativa que plantee los mismos problemas competenciales suscitados en relación con el art. 9.1 c) del Reglamento de Cooperativas de Crédito. Por ello, resulta de todo punto improcedente un pronunciamiento por parte de este Tribunal acerca de la instancia competente para otorgar una autorización administrativa que ha sido suprimida habida cuenta de que el conflicto positivo de competencia presupone la existencia de una controversia actual y concreta acerca de la titularidad de una competencia ejercida por el estado o una Comunidad Autónoma*".

A continuación el TC se pronuncia sobre los preceptos impugnados exponiendo las siguientes argumentaciones:

1ª.- En relación con los arts. 7 y 31.1 del Reglamento de Cooperativas de Crédito advierte este Tribunal, en los Fundamentos Jurídicos 3 y 4, que *"(f)rente al criterio seguido en este punto por el Reglamento de Cooperativas de Crédito (...), aún cuando la identificación de los títulos competenciales aducidos por la representación procesal del Gobierno Valenciano en su concreta relación con los preceptos cuestionados no es totalmente precisa, ello no es óbice para que recordemos que la competencia exclusiva que la Generalidad Valenciana ostenta «ex» art. 34.1.6 EAV sobre las Cooperativas de Crédito, que es aquella que específicamente debemos entender ahora invocada, ha de conjugarse con la competencia del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito*". Interesa en todo caso subrayar que, de acuerdo con la doctrina constitucional acerca del alcance de esta competencia estatal que se contiene en la STC 235/1999, de 16 de diciembre (RTC 1999\235), *"cuando la Constitución utiliza el término bases (...) está comprendiendo funciones normativas que aseguren, en lo que es menester, un común uniforme, unas reglas a partir de las cuales las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en la materia puedan ejercerlas, pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclame el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable"*.

Por ello, en cuanto a la impugnación del art. 7 del Reglamento de Cooperativas de Crédito, el TC recuerda que *"en el régimen jurídico de estos intermediarios financieros confluyen aspectos crediticios y cooperativos, en los que, a su vez, inciden componentes laborales y mercantiles (SSTC 134/1992, de 5 de octubre [RTC 1992\134], F. 2, y 155/1993, de 3 de mayo, F. 3)"*. *"El artículo 7 del Reglamento (...) desarrolla la previsión legal en punto a la inscripción de estas sociedades en el Registro de Cooperativas, estableciendo como criterio de determinación de la competencia territorial el relativo al ámbito espacial de desarrollo de la actividad de la sociedad en constitución. Frente a lo sostenido por el Gobierno Valenciano, debemos afirmar la plena conformidad de dicho criterio con el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, según resulta de la doctrina establecida en la STC 44/1984, F. 3. En aquella ocasión, tras apuntar que el criterio del domi-*

Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social Enero 2001 - Enero 2002

cilio social para la determinación de la titularidad de la competencia no hallaba apoyo en la Ley General de Cooperativas entonces vigente, ni en las normas que la desarrollaban, indicamos que «en todo caso corresponderían al Estado las competencias relativas al Registro de aquellas cooperativas cuyo ámbito de actuación rebasa los límites territoriales de la Comunidad Autónoma».

2ª.- En el F.J. 5 el TC se pronuncia sobre la impugnación del Gobierno Valenciano en relación con el art. 31.1 que *“debemos llegar a idéntica conclusión que la alcanzada en el análisis del art. 7”, por lo que “corresponde al Estado la emisión de dicha autorización administrativa cuando la Comunidad Valencia carezca de competencias sobre todas las entidades afectadas, el ámbito operativo de las sociedades resultantes sobrepase el territorio autonómico, o el proceso afecta también a entidades radicadas en otras Comunidades Autónomas, pues en tales supuestos no se trata de una actividad instrumental que se realice con terceros radicados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma (al respecto, STC, 16571985, F. 3), sino, por el contrario, de una operación conducente a modificar la estructura o dimensiones de las sociedades implicadas en el proceso de escisión o fusión, lo que pone de manifiesto el carácter supracomunitario que reviste esta decisión y, en consecuencia, el interés público que justifica la competencia estatal (STC 4471984, F.2).*

3ª.- En el F.J. 6 el TC atiende a aquellos preceptos impugnados por vulnerar las potestades ejecutivas de las Cooperativas de Crédito, en particular de los arts. 1.1 y 5 y 9.1 d) del Reglamento de Cooperativas de Crédito, declarando que *“la constitución de nuevas entidades crediticias, por su incidencia en la política financiera en todo el territorio nacional, necesariamente queda reservada a las autoridades estatales en la material”. “Por lo que hace al art. 9.1 d), y toda vez que el propósito perseguido en dicho precepto es el aseguramiento de la solvencia de las Cooperativas de Crédito, debemos reiterar que es ésta un fin que trasciende los intereses comunitarios y las situaciones concretas, incidiendo de manera inmediata en la estabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, cuyo garante es el Banco de España (STC 235, 1999, F. 7), por lo que ninguna duda cabe albergar en torno al carácter básico de la función ejecutiva asignada a esta institución en dicho precepto. Por ello mismo, debemos rechazar igualmente el conflicto en lo que se refiere al art. 10.2, que atribuye a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, previo informe del Banco de España, la resolución de los expedientes para el cumplimiento de los límites de concentración de aportaciones societarios fijados en el art. 7.3 de la Ley 1371989. Finalmente, respecto del art. 28, en cuanto se limita a desarrollar lo dispuesto en el art. 9.9 de la Ley 13/1989 acerca de la inscripción en el Registro correspondiente del Banco de España de los altos cargos de las Cooperativas de Crédito, ha de recordarse el carácter básico de dicha inscripción (STC 155/1993, F. 7 «in fine»).*

4ª.- Sobre el art. 2.1 f), no se discute, a diferencia de lo que sucede con los restantes preceptos del Reglamento, la calificación como básica de ninguna función ejecutiva reservada a favor de un órgano estatal, sino el establecimiento de un requisito a cuya concurrencia se supedita el otorgamiento de la autorización administra-

tiva para la constitución de una Cooperativa de Crédito, a cuyo efecto, el TC dedica los F.J 9 y 10, a declarar que si bien el art. 2.1 f) del Reglamento desarrolla lo dispuesto en el art. 9.1 de la Ley 13/1989, *“al hacerlo introduce un grado de detalle en la composición interna de dicho Consejo que, ateniéndonos a la jurisprudencia referida, debemos considerar incompatible con las facultades de desarrollo normativo que en esa materia tiene atribuida la Comunidad Autónoma Valenciana en su Estatuto de Autonomía”*. *“En el caso actual, sin embargo, no nos encontramos ante el establecimiento de un órgano social, componente de la estructura mínima común de las Cooperativas de Crédito, sino ante la regulación de la composición interna de ese órgano con un grado excesivo de detalle, que invade el espacio confiado constitucionalmente a la potestad de desarrollo normativo de la Comunidad Valenciana, sin que se aporten razones convincentes para que pueda aceptarse que esa regulación detallada constituye un complemento necesario de la regulación legal”*. *“Desde la vertiente material analizada el art. 2.1 f) del Reglamento de Cooperativas de Crédito excede de los límites de lo básico, e invade por ello la competencia de desarrollo normativo que corresponde a la Comunidad Valenciana”*.

5ª.- Por último, en cuanto a la impugnación de la Disposición final cuarta del Reglamento de las Cooperativas de Crédito, el TC, en su F.J. 10, entiende que *“una vez negado el carácter básico al art. 2.1 f) del Reglamento de Cooperativas de Crédito, tal consideración conduce a la afirmación de que la Disposición final cuarta, al atribuir carácter básico a dicho artículo, resulta contraria al orden constitucional de competencias”*.