

RESEÑA DE  
JURISPRUDENCIA  
DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL SOBRE  
ENTIDADES DE  
ECONOMÍA SOCIAL  
ENERO 2005 - ENERO 2006

**ISABEL RODRÍGUEZ MARTÍNEZ**

Profesora de Derecho Mercantil  
Universidad CEU-Cardenal Herrera



## ÍNDICE

### **STC 10/2005, DE 20 DE ENERO**

*Cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1378/2000, 1379/2000, 1465/2000, 1677/2000, 1678/2000, 1703/2000, 1704/2000, 1963/2000, 2901/2000, 2923/2000, 2924/2000, 2961/2000, 2962/2000, 2991/2000, 2992/2000, 3025/2000, 3027/2000, 3115/2000, 3116/2000, 3277/2000, 3278/2000, 3306/2000, 3307/2000, 3308/2000, 5136/2000, 5571/2000, 5708/2000 y 660/2000.*

Promovidas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el art. 9.7 del Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales, por presunta vulneración de los arts. 14, 31.1, 38 y 133.3 CE, y alternativa o subsidiariamente, sobre el art. 279.7 y su disposición derogatoria, ap. 1, disposición undécima, del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, por presunta vulneración del art. 82.5 y 82.6 CE . . . . . 146

### **STC 173/2005 (PLENO), DE 23 DE JUNIO**

*Recurso de inconstitucionalidad núm. 453/1996.*

Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 9.3 y la remisión al mismo contenida en el art. 10.2; 66.2 a) y 69.2; el primer apartado de la disposición adicional sexta; el segundo párrafo del apartado 8 de la disposición adicional séptima y el primera apartado de la disposición final primera, en cuanto que atribuye carácter básico a los artículos mencionados, de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados . . . . . 152

### **STC 291/2005 (PLENO), DE 10 DE NOVIEMBRE**

*Recurso de inconstitucionalidad núm. 1829/2000.*

Promovido por la Junta de Andalucía en relación con el art. 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da una nueva redacción al art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas . . . . . 158

**STC 10/2005, DE 20 DE ENERO**

*Cuestiones de inconstitucionalidad núms. 1378/2000, 1379/2000, 1465/2000, 1677/2000, 1678/2000, 1703/2000, 1704/2000, 1963/2000, 2901/2000, 2923/2000, 2924/2000, 2961/2000, 2962/2000, 2991/2000, 2992/2000, 3025/2000, 3027/2000, 3115/2000, 3116/2000, 3277/2000, 3278/2000, 3306/2000, 3307/2000, 3308/2000, 5136/2000, 5571/2000, 5708/2000 y 660/2000.* Promovidas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el art. 9.7 del Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales, por presunta vulneración de los arts. 14, 31.1, 38 y 133.3 CE, y alternativa o subsidiariamente, sobre el art. 279.7 y su disposición derogatoria, ap. 1, disposición undécima, del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, por presunta vulneración del art. 82.5 y 82.6 CE.

**Resumen**

*Cajas de Ahorro: Exención del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales: en cuanto a su actividad puramente financiera o mercantil: inconstitucionalidad: la norma vulnera el principio constitucional de contribuir a los gastos públicos en términos de igualdad.*

*Cajas de Ahorro: Exención del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales: en cuanto a su actividad no lucrativa o benéfica: constitucionalidad: la norma responde tanto a la lógica como a los contenidos que derivan del principio de capacidad económica, así como a la cláusula del Estado social y democrático de derecho*

**Nota**

Un comentario a esta sentencia puede verse en esta Revista en: Alguacil, Pilar. "Tratamiento tributario de las Cajas de Ahorro y principio de igualdad tributaria".

**Antecedentes**

La cuestión que es objeto de tratamiento tiene su origen en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 660/2000, interpuesta por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a la que, posteriormente, se unieron otras tantas por el mismo órgano jurisdiccional.

En concreto, la primera de ellas se suscita con motivo del recurso contencioso-administrativo núm. 68/1996, interpuesto por la entidad Caixa D'Estalvis del Penedès contra la resolución de 19 de diciembre de 1995 de la Gerencia del organismo autónomo local de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona y, en concreto, con ocasión de las alegaciones de la recurrente, por virtud de las cuales la exención de las Cajas de Ahorro al impuesto sobre actividades económicas para todas las actividades que realicen encuentra su fundamento tanto en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, como a la especial naturaleza de dichas entidades. Sobre esta base, la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2988, de 28 de diciembre, de haciendas locales, modificada por las Leyes 6/1991 y 18/1991, permitía el disfrute de la exención que se tuviese en la licencia fiscal de actividades comerciales e industriales hasta la fecha de su extinción, salvo que no tuvieran término de disfrute, en cuyo caso, el plazo de disfrute finalizaría el día 31 de diciembre de 1994, disfrutando las Cajas generales de ahorro popular, montes de piedad y obras benéfico-sociales, según el art. 279 del texto refundido de régimen local, de exención de la citada licencia fiscal.

*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006*

El órgano judicial proponente interpone la cuestión de inconstitucionalidad por considerar que el art. 9.7 del texto refundido del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, aprobado por el Decreto 3316/1996, de 28 de diciembre, en cuanto reconoce para las Cajas de Ahorro una exención incondicionada, adolece del vicio de inconstitucionalidad sobrevenida tras la promulgación de la Constitución Española, y ello por contravenir sus arts. 14, 31.1, 38 y 133.3, toda vez que entiende viciado alternativa o subsidiariamente el ejercicio de la delegación legislativa contenido en el art. 279.7 y en la disp. derogatoria undécima del RDLeg. 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

A juicio del órgano judicial, pese a que la naturaleza originaria podría haber justificado históricamente tal exención, el mantenimiento de este beneficio fiscal para cualesquiera operaciones realizadas por este tipo de entidades vulneraría los principios constitucionales de los arts. 31.1, 38 y 133.3, en primer lugar por el marcado carácter comercial de las operaciones mercantiles que las Cajas de Ahorro desempeñan en la actualidad, radicalmente distinto al de su orígenes y, en segundo lugar, y por el carácter real de la contribución industrial, que viene siendo señalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Finalmente, el órgano judicial plantea el problema derivado del control del ejercicio de la delegación legislativa del art. 279.7 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril. La disposición final primera de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, autorizó al Gobierno a «refundir en el plazo de un año, y en un solo texto, las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la disposición derogatoria», de tal manera que uno de los preceptos a refundir el art. 9.7 del texto refundido de 1966, y que no fue derogado por el Real Decreto 3183/81, resultó afectado por el ejercicio de la delegación normativa y al refundirse en el texto del RDLeg 781/1986, no sólo se convirtió en una exención en relación con la actividad producida «por los Montes de Piedad y obras benéfico-sociales», sino que aquel precepto fue declarado derogado, junto con el resto del texto refundido. El órgano jurisdiccional entiende que la exención incluida por el Gobierno en el art. 279.7 del RDLeg, y la derogación explícita operada sobre el texto refundido del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales de 1966, supone un uso correcto de la autorización para refundir textos legales del art. 82.5 de la CE, pero considera que existe una incoherencia y contradicción que ha de resolverse necesariamente a favor de la norma con rango de Ley.

Por su parte, el Abogado del Estado, en escrito de alegaciones solicita, en primer lugar, la inadmisión de la cuestión en relación con el «control del ejercicio de la delegación legislativa del art. 279.7 del RDLeg 781/1986, puesto que la duda que en su momento surgió en este punto fue resuelta por el Tribunal Supremo en su sentencia de 10 de febrero de 1995, al declarar la «improcedencia de los fundamentos en que el mismo se sustenta». Es por ello, que el Abogado del Estado considera que lo que está suscitando el órgano judicial no son dudas acerca de la constitucionalidad de un precepto con rango de Ley, sino que en realidad lo que se exige es una revisión de un pronunciamiento del Tribunal Supremo.

En segundo lugar, el Abogado del Estado solicita que se desestime la cuestión de inconstitucionalidad en cuanto al art. 9.7 del texto refundido de 1966. Por un lado, porque cuando el legislador prevé unas exenciones para las cajas de ahorro no está actuando discriminatoriamente, sino que está dando un trato fiscal peculiar a unas entidades que, siendo intermediarias financieras, tienen una naturaleza y personalidad especial distinta de las entidades de crédito en general, como sucede con otras entidades, como las cooperativas de crédito, que teniendo una peculiar personalidad y naturaleza, son objeto igualmente de un régimen fiscal especial.

Por otro lado, y en relación con las vulneraciones sobre principios constitucionales que el órgano judicial entiende producidas por el precepto impugnado, el Abogado del Estado manifiesta su disconformidad por entender que aquél no sólo no infringe el art. 38 CE, dado que la previsión de un diferente régimen fiscal no supone necesariamente la imposibilidad de la existencia de competencia y de la plena libertad del legislador para establecer distintos regímenes tributarios para las distintas clases de entidades o personas que intervienen en cada sector económico, sino que tampoco vulnera el art. 133.3 CE, pues cuando se dictó la norma la Constitución Española aún no estaba en vigor, por lo que el órgano judicial que plantea la cuestión pudo inaplicarlo sin necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el art. 82.6 CE.

Por su parte el Fiscal General del Estado solicita sentencia estimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad sometida a enjuiciamiento, por entender que el art. 9.7 del Decreto 3313/1966 incurre en inconstitucionalidad sobrevenida al contradecir los arts. 14, 31.1 y 38 CE, pero solicitando la desestimación en cuanto al segundo de los vicios, por entender que el art. 82.6 CE confiere plena potestad a los Tribunales ordinarios para controlar los eventuales excesos cometidos por el Gobierno en el ejercicio de la autorización conferida por las leyes de bases. Si bien considera infringido el principio de igualdad, cuando se otorgan beneficios fiscales a unas entidades de crédito sin un fundamento que los justifique, no extiende dicha vulneración al principio de reserva de Ley, toda vez que la inclusión de la exención en un texto refundido tenía rango de Ley formal.

Ahora bien, considera que tras el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, sobre regulación de los órganos rectores de las cajas de ahorro, se ha producido una sustancial modificación, tanto en la naturaleza y fisonomía como en el tipo de actividad financiera desarrollada por las cajas de ahorro, que ha eliminado cualquier fundamento racional de la exención. En conclusión, para el Fiscal General del Estado el precepto cuestionado no cumple ninguna de las exigencias que la doctrina constitucional, desde la perspectiva del principio de igualdad ante la Ley, ha establecido para justificar constitucionalmente la existencia legal de una situación desigual como la que ahora se enjuicia, sobre todo porque las cajas de ahorro operan en el mercado financiero en igualdad de prerrogativas que el resto de las entidades de crédito.

### **Fundamentos**

La STC 10/2005, de 20 de enero resulta interesante por cuanto resuelve una de las cuestiones más debatidas en el ámbito del especial tratamiento fiscal que determinadas entidades que operan en el tráfico económico reciben en nuestro ordenamiento jurídico, pero a efectos de nuestro análisis lo es aún más, en la medida en que el eje del debate se centra en las exenciones fiscales reconocidas a las Cajas de Ahorro, dando lugar al debate sobre la actual naturaleza de este tipo de entidades.

El fallo de esta sentencia, que estima las cuestiones de inconstitucionalidad núm. 660/2000 y otras 27 acumuladas, declara inconstitucional y derogado por la Constitución Española el art. 9.7 del Decreto 3316/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, acoge la postura tanto del órgano judicial que plantea dicha cuestión como del Fiscal General del Estado.

Con carácter previo al análisis del fondo de la controversia planteada, el Tribunal Constitucional resuelve una serie de cuestiones. Así en primer lugar, recuerda que, la desaparición de la exención el día 31 de diciembre de 1994, momento en el que concluía el período transitorio establecido por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas

*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006*

locales, no afecta en nada el objeto del presente proceso constitucional, pues al tratarse de una cuestión de inconstitucionalidad, es necesario declararse sobre la cuestión de constitucionalidad de la que depende el fallo del proceso judicial. En segundo lugar, añade que el hecho de que el órgano judicial pudiera en su momento examinar la contradicción con la norma fundamental del art. 9.7 del texto refundido de 1966, no le impide plantear la cuestión de constitucionalidad, como así lo hizo, ni al Tribunal Constitucional pronunciarse. En tercer lugar, recuerda que no corresponde al Tribunal Constitucional la interpretación de la legalidad que subyace a la cuestión, sino únicamente enjuiciar la conformidad con la Constitución de una norma con rango de Ley.

Hechas estas aclaraciones, el Tribunal Constitucional entra en el fondo de la cuestión, del que derivan las siguientes consideraciones que sirven de fundamento para su fallo:

1º.- En primer lugar, procede el TC a delimitar la evolución legislativa que la exención ha sufrido desde el Real Decreto 29 de junio de 1853, ordenador de las cajas de ahorro y montes de piedad, y la Ley de 29 de junio de 1880 que las calificaba como «instituciones de beneficencia» bajo el protectorado del Ministerio de Gobernación, y a las que además aplicaba una serie de beneficios fiscales, pasando por el Estatuto de 14 de marzo de 1933, momento en el que las Cajas de Ahorro empiezan a perder su carácter puramente benéfico para acercarse, en su consideración jurídica, a las restantes entidades financieras. Recuerda cómo posteriormente el Decreto de 17 de octubre de 1947, regulador de las obras sociales de las cajas de ahorro, califica su función benéfica como complementaria y no principal, para llegar al Plan de estabilización económica de 1959, cuando las cajas de ahorro adquieren un carácter eminentemente mercantil.

2º.- Entra el TC a analizar el primer vicio imputado a la norma cuestionada, consistente en la vulneración del art. 133.3 CE, para concluir que *«no puede prosperar. Siendo cierto que la Constitución establece en el apartado 3 del artículo 133 el principio de reserva de Ley en materia de beneficios fiscales, también lo es que este Tribunal ha venido manteniendo la doctrina de que no pueden anularse disposiciones legales o reglamentarias anteriores, ni por la ausencia de requisitos luego exigidos por la Constitución para su aprobación y que, entonces, no venían requeridos ni por el hecho de que la Constitución haya exigido un determinado rango para la regulación de tales materias, dado que la reserva de Ley no puede aplicarse retroactivamente (SSTC 11/1981, de 8 de abril, F. 5 y 194/1998, de 1 de octubre), ello sin perjuicio de la cobertura normativa con que la discutida exención pudiera contar antes de aprobarse la Constitución»* (F. J. 4º).

3º.- Al entrar a analizar la posible desigualdad en que pudiera llegar a incurrir el art. 9.7, el TC trae a colación la consideración que la doctrina constitucional ha realizado en materia del principio de igualdad (por todas, SSTC 3/1983, de 25 de enero, F. 3 y 193/2004, de 4 de noviembre, F. 3), con la finalidad de precisar que *«la igualdad ha de valorarse en cada caso teniendo en cuenta el régimen jurídico sustantivo del ámbito de relaciones en que se proyecte, y en la materia tributaria es la propia Constitución la que ha concretado y modulado el alcance del art. 14 en un precepto, el art. 31.1, cuyas determinaciones no pueden dejar de ser tenidas aquí en cuenta, pues la igualdad ante la Ley tributaria resulta indisoluble de los principios de generalidad, capacidad económica, justicia y progresividad igualmente enunciados en el art. 31.1 CE (SSTC 27/1981, de 20 de julio, F. 4 y 193/2004, de 4 de noviembre, F. 3, por todas). Desde esta perspectiva la exención, como quiebra del principio de generalidad que rige la materia tributaria al neutralizar la obligación tributaria derivada de la realización de un hecho revelador de capacidad económica, es constitucionalmente válida siempre que responda a fines de interés general que la justifiquen (por ejemplo, por motivos de política económica o*

social, para atender al mínimo de subsistencia, por razones de técnica tributaria, etc.), quedando, en caso contrario, proscrita, desde el punto de vista constitucional, por cuanto la Constitución a todos impone el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos en función de su capacidad económica (STC 96/2002, de 25 de abril, F. 7), no debiendo olvidarse que los principios de igualdad y generalidad se lesionan cuando «se utiliza un criterio de reparto de las cargas públicas carente de cualquier justificación razonable y, por tanto, incompatible con un sistema tributario justo como el que nuestra Constitución consagra en el art. 31».

4º.- Sentadas las bases del principio de igualdad, el TC entra a valorar la posible inconstitucionalidad que se imputa al art. 9.7 del Decreto 3313/1966, por atribuir un diferente trato a las cajas de ahorro respecto de las restantes entidades financieras, al concederles la disposición impugnada la exención en el impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales también para su actividad puramente financiera o mercantil, y no sólo para su obra benéfica.

A tal fin el TC considera que «(s)egún lo expuesto, si la desigualdad proscrita por nuestra Constitución es la que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carece de una justificación objetiva y razonable, no parece difícil llegar a la conclusión –como también así hace el Fiscal General del estado- de que el art. 9.7 del Decreto 3313/1966 estaría viciado de inconstitucionalidad al establecer una exención que, tras la entrada en vigor de la Constitución Española, no resulta compatible con su art. 14 en relación con el art. 31, por cuanto discrimina a unas entidades respecto de otras en el ejercicio de la misma actividad, sin una justificación capaz de neutralizarla, al no servir a tales efectos la justificación histórica de su exclusivo carácter benéfico, con lo cual se convierte, no sólo en una norma inválida, sino también derogada [STC 4/1981, de 2 de febrero (RTC 1981/4), F. 1 a)]. Y es así porque la justificación histórica del trato dispar a las cajas de ahorro (actividad principal benéfico-social sin ánimo de lucro) decae desde el momento en que su naturaleza adquiere un carácter eminentemente mercantil, pues si bien desde el Estatuto para las cajas generales de ahorro popular de 14 de marzo de 1933 estas entidades empezaron a perder su carácter puramente benéfico para ir acercándose paulatinamente en su actividad a las restantes entidades financieras, como se ha visto, es a partir del Plan de estabilización económica de 1959 y de la Ley 27/1962, de 14 de abril, de bases de ordenación del crédito y la banca, cuando la normativa equipara a las cajas de ahorro con las restantes instituciones financieras, permitiéndoles el ejercicio de la actividad crediticia en condiciones de igualdad, pasando, en consecuencia, a ser su actividad principal, la económica, y la accesoría, la benéfico-social, lo que se vería confirmado por el Decreto 1838/1975, de 3 de julio, regulando la creación de cajas de ahorro y la distribución de los beneficios líquidos a estas entidades. Es patente, pues, que desde la inicial configuración de las cajas de ahorro como entidades benéfico-sociales se ha dado paso –en virtud del propio crecimiento y de la importancia actual de su actividad crediticia- a su consideración como entidades de crédito dentro del sistema financiero (STC 48/1988, de 22 de marzo, F. 6 in fine), consecuencia del cambio cualitativo que han sufrido «al haberse transformado su inicial actividad crediticia de carácter benéfico (crédito barato a las clases menesterosas) en actividad crediticia sometida a las Leyes del mercado comunes a ellas y a los demás intermediarios financieros» (STC 49/1988, de 22 de marzo, F. 7 in fine), para ser en la actualidad, y por lo que ahora importa desde la aprobación de la Constitución, finalmente, «entidades de crédito [que] se dedican a una actividad de especial delicadeza y riesgo no sólo para quienes la realizan sino también para quienes operan con ellas y par ala estabilidad económica en general»



*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006*

(STC 49/1988, de 22 de marzo, F. 12). Por este motivo, ni aunque se admitiera la ausencia de ánimo lucrativo que tienen estas «entidades financieras» por destinar parte de sus beneficios a la obra social, se alteraría la conclusión, pues tanto la entonces licencia fiscal como el impuesto sobre actividades económicas, son tributos que gravan el «mero ejercicio» de actividades económicas (así se definía en el art. 4.1 del Decreto 3313/1966 y así se prevé, aún, en el actual art. 78 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales), siendo la actividad mercantil de las cajas de ahorro una actividad económica de carácter empresarial.

En consecuencia, si la exigencia constitucional del art. 31.1 CE relativa al deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos según la capacidad económica de cada contribuyente configura un mandato que vincula, no sólo a los ciudadanos, sino también a los poderes públicos, ya que, si los unos están obligados a contribuir de acuerdo con su capacidad económica al sostenimiento de los gastos públicos, los otros están obligados a en principio a exigir esa contribución a todos los contribuyentes cuya situación ponga de manifiesto una capacidad económica susceptible de ser sometida a tributación, es patente que el mantenimiento de una exención como la que se discute, carente de la justificación que la vio nacer, implica la quiebra ilegítima del deber de «todos» de contribuir a aquel sostenimiento, o, lo que es lo mismo, del principio de generalidad tributaria que el art. 31.1 CE establece. De la misma manera que la exención sobre la parte no lucrativa o benéfica de la actividad de las Cajas responde «tanto a la lógica como a los contenidos que se derivan del principio de capacidad económica (art. 31 CE), así como a la cláusula del Estado social y democrático de Derecho que nuestra Constitución ha configurado (art. 1.1 CE)» (STC 134/1996, de 22 de julio, F. 6], la extensión de la exención a la parte puramente mercantil, comercial, financiera, y, por ende, lucrativa, no encuentra hoy en día, ni la encontraba en 1978, justificación alguna y, en consecuencia, vulnera el principio de igualdad tributaria al utilizarse un criterio de reparto de las cargas públicas de una justificación razonable e incompatible con el sistema tributario justo al que hemos hecho referencia anteriormente.

Por otra parte, y a mayor abundamiento, la conclusión constitucional viene avalada también desde el Derecho comunitario, al que nuestro Ordenamiento debe permanecer abierto ex art. 93 CE desde la integración de España en las entonces Comunidades Europeas, en 1986. Y a este respecto puede traerse a colación aquí, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 15 de marzo de 1994 (TJCE 36/1994), asunto C-387/92, que consideró contrarias al Derecho comunitario por ser ayudas de Estado aquellas exenciones fiscales a favor de entidades públicas o privadas que las coloquen «en una situación más favorable que a otros contribuyentes», y ello en una cuestión prejudicial que, de manera semejante en parte a lo aquí suscitado, versaba precisamente sobre legislación española (la Ley 13/1971), que establecía exenciones fiscales a favor de entidades públicas de crédito» (F. J. 6º).

5º.- Concluye el TC manifestando que «la exención prevista en el art. 9.7 del Decreto 3313/1966, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, es contrario a la Constitución sólo en la medida en que es aplicable a la parte mercantil de las cajas de ahorro y, por tanto, no se limita a como expresamente señalaría luego el art. 24.1 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre a «a los Montes de Piedad y Obras Benéfico-Sociales de las Cajas expresamente autorizadas. Siendo inconstitucional la disposición cuestionada en los términos de citados, por vulnerar el principio constitucional de contribuir a los gastos públicos en términos de igualdad (arts. 14 y 31.1 CE), resulta innecesario entrar a conocer de las restantes vulneraciones que el órgano judicial imputa a la norma cuestionada» (F. J. 7º).

**STC 173/2005 (PLENO), DE 23 DE JUNIO**

*Recurso de inconstitucionalidad núm. 453/1996.*

Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 9.3 y la remisión al mismo contenida en el art. 10.2; 66.2 a) y 69.2; el primer apartado de la disposición adicional sexta; el segundo párrafo del apartado 8 de la disposición adicional séptima y el primera apartado de la disposición final primera, en cuanto que atribuye carácter básico a los artículos mencionados, de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

**Resumen**

*Mutuas a prima fija y mutuas y cooperativas a prima variable: derechos y obligaciones de los mutualistas: la remisión, con carácter básico, de la ley estatal a su regulación por reglamento no vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña de desarrollo de la regulación estatal básica sobre las mutuas de seguros.*

*Mutualidades de previsión social: autorización administrativa de ampliación de prestaciones que requiere ser titular de una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo, otorgada por la Administración del Estado: la exigencia de este requisito legal de carácter básico no vulnera la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social.*

**Antecedentes**

Con motivo del presente recurso de inconstitucionalidad, la Generalidad de Cataluña impugna diversos preceptos de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, de entre los que es objeto de estudio, por su implicación con determinados subtipos de entidades de economía social, el artículo 9.3 y la remisión al mismo contenida en el art. 10.2, y 66.2 a).

El planteamiento general del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Abogado de la Generalidad de Cataluña se basa en que los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional en torno a la distribución de competencias en materia de seguros basados en la ya derogada Ley 34/1984, de ordenación del seguro privado no afectan a la Ley 30/1995, ahora impugnada por considerar que ésta no responde a los mismos parámetros que aquélla, en parte porque el contenido de la ley impugnada es el resultado de la adecuación del ordenamiento español a un total de siete Directivas europeas.

A este respecto, y con carácter previo a sus alegaciones, recuerda que, no obstante corresponder a la Generalidad de Cataluña las competencias de desarrollo y ejecución en materia de seguros, pero en particular, la exclusiva sobre cooperativas, pólizas y mutualismo no integrado en el Sistema de Seguridad Social (art. 9.21 EAC), es el Estado el titular de la competencia correspondiente al establecimiento de las bases de ordenación del seguro en aquellos supuestos en que dichas mutualidades realicen o lleven a cabo actividades aseguradoras sobre las que el Estado ostente competencia normativa básica, pero posibilitando el ejercicio de las correlativas competencias autonómicas de desarrollo legislativo y de ejecución.

A continuación expone las alegaciones que el Abogado de la Generalidad de Cataluña en torno a la inconstitucionalidad de los preceptos objeto de este estudio.

Así, y en primer lugar, recurre el artículo 9.3 y la remisión que al mismo se efectúa en el art. 10.2, por considerar que la habilitación expresa del art. 9.3 al poder reglamentario para desarrollar y completar, con carácter básico, las normas que ya figuran en la Ley con tal naturaleza, representa un exceso que redundará en claro y notable detrimento de la competencia

*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006*

autonómica de desarrollo de la regulación estatal sobre las mutuas de seguros, hasta el punto de vaciarla prácticamente de contenido, toda vez que se aparta abiertamente de la doctrina constitucional, que sólo excepcionalmente admite, por razones de orden técnico o circunstancial, la fijación de lo básico por reglamento y siempre que resulte complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a la que responde la competencia estatal sobre las bases.

En segundo lugar, y por lo que al artículo 66.2.a) se refiere, el Abogado del Estado impugna la inclusión entre los requisitos que deben cumplir las mutualidades de previsión social para obtener y mantener la autorización administrativa de ampliación de prestaciones, del relativo a «la titularidad de una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo», puesto que la misma exigencia de dicha autorización, que sólo puede concederla la Administración estatal, conlleva un vaciamiento de las competencias autonómicas.

En este sentido recuerda que, conforme al artículo 65 de la Ley, las mutualidades de previsión social pueden actuar dentro de unos límites que vienen definidos, de un lado, por las contingencias a cubrir y las operaciones que pueden realizar y, de otro, por las prestaciones económicas que pueden garantizar, límites que, no obstante, pueden ser rebasados en aquellos supuestos en que obtengan una autorización administrativa previa a la ampliación de prestaciones, según el art. 66.

Sin embargo, considera que el requisito exigido por el art. 66.2, que es objeto de impugnación, nada tiene que ver técnicamente con la actividad propia de las mutualidades ni con las garantías de solvencia que les son exigibles.

Por su parte, el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, presentó escrito de alegaciones dando respuesta a las dos primeras alegaciones del recursos interpuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña.

Dando cuenta de que la impugnación de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, persigue básicamente la modificación de la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias en materia de ordenación y supervisión de los seguros privados, el Abogado del Estado realiza las correspondientes alegaciones en defensa de los preceptos impugnados.

Comienza con el art. 9.3 de la Ley, que recoge una habilitación reglamentaria específica respecto a las mutuas a prima fija, y la remisión que se contiene en el art. 10.3 aplicable a las mutuas a prima variable, constando, en primer término, que ninguno de estos dos preceptos legales alude a las cooperativas a prima fija, por lo que entiende sobran las referencias que en el escrito del recurso de la Generalidad de Cataluña se efectúan a las cooperativas de seguros. Por lo que concierne el citado art. 9.3, recuerda que la STC 86/1989 consideró su antecedente, el art. 13.5 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, básico y plenamente conforme a la distribución constitucional de competencias y ello le sirve al Abogado del Estado para sostener que todos los extremos contenidos en el art. 9.3 de la Ley 30/1995 quedan dentro de lo básico reglamentario. En primer lugar, la atribución de este carácter básico la efectúa el propio legislador en la disposición final primera. En segundo término, las materias relacionadas con el art. 9.3 son obviamente las esenciales del régimen de las mutuas, tanto en el aspecto de su régimen y funcionamiento (contenido mínimo de lo estatutos, órganos de gobierno) como en el status jurídicos de los mutualistas (derechos y obligaciones). Para concluir, señala no ser cierta la suficiencia del art. 9.2 de la Ley 30/1995 para establecer un régimen básico de las mutuas, pues aparte de ser función propia del legislador la apreciación del nivel de intensidad de lo básico en cada materia concreta, del mencionado precepto legal sólo resulta un régimen fragmentario de los derechos y obligaciones de los mutualistas (letras b a f), ello sin tener en

cuenta la regulación básica de los órganos de gobierno y control de las mutuas y su funcionamiento, sobre lo que nada se dice en el art. 9.2, que tampoco estable un contenido mínimo de lo estatutos.

En segundo lugar, y en cuanto al art. 66.2 a), el Abogado del Estado entiende que no es contraria al art. 9.21 EAC ni merma la competencia exclusiva autonómica sobre mutualismo no integrado en el sistema de seguridad social, el inciso final impugnado que exige «ser titular de una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo». En este sentido, recuerda el Abogado del Estado que tanto el art. 6 de la Directiva 92/49 CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa al seguro distinto al de vida, como el art. 5 de la Directiva 92/96 CE, de 10 de noviembre de 1992, relativa al seguro distinto de vida, establecen que las autorizaciones válidas para todo el espacio económico europeo sólo pueden concederse en el Reino de España cuando la empresa de seguros adopte la forma de sociedad anónima, sociedad mutua o sociedad cooperativa. En coherencia con ello, la Ley 30/1995 dispone que la ampliación de prestaciones de una mutualidad sólo puede autorizarse si, de un lado, se es titular de una autorización válida para todo el espacio económico europeo (art. 66.2.a), y, de otro, se posee el mínimo de fondo mutual, margen de solvencia y fondo de garantía de las mutuas a prima fija, además de tener constituidas las provisiones técnicas exigibles a este tipo de mutuas (art. 66.2 c). Es decir, cuando la mutualidad se asimile económicamente a un tipo de entidades aseguradoras que pueden operar en todo el espacio económico europeo.

Señala el Abogado del Estado que las mutualidades ordinarias ¿las que no solicitan ampliación de prestaciones? aseguran un número sumamente limitado de contingencias (art. 65) y que no son entidades de seguros en sentido pleno y perfecto; por ello precisamente su actividad aseguradora recibe un tratamiento jurídico diferenciado y mucho menos exigentes. El legislador estatal ha configurado la ampliación de prestaciones que puede autorizarse a las mutualidades de previsión social como paso a la condición de entidades de seguros perfectas o plenas, condicionándola a su transformación económico-financiera en mutuas a prima fija. Por su parte, el espacio económico europeo no es algo abierto, sin más, a toda entidad de seguros o de previsión, sino sólo a aquéllas que alcancen un cierto nivel empresarial y financiero. Y ésta es la valoraciones en la que se basan tanto el inciso impugnado del art. 66.2.a) como el art. 66.2.c y, en general, cuantos requisitos impone el art. 66.2 o las provisiones del art. 66.4.

En conclusión, para el Abogado del Estado, la mutualidad que pretenda ampliar sus prestaciones no sólo debe sobrepasar unas determinadas magnitudes financieras en fondo mutual, margen de solvencia, fondo de garantía y provisiones técnicas que la asimilen a una mutua a prima fija desde el punto de vista económico-financiero que la conviertan empresarialmente en una entidad aseguradora perfecta y plena (art. 66.2 c), sujetarse a la clasificación por ramos (art. 66.2 d), desarrollar su actividad durante un tiempo prudencial (art. 66.1 a) y en condiciones financieras sanas (art. 66.2 b), sino que también debe poder desarrollar su actividad en todo el espacio económico europeo (art. 66.2.a) segundo inciso).

### **Fundamentos**

Esta sentencia pronunciada con ocasión del recuso de inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, resulta especialmente interesante en materia de entidades de economía social, en la medida en que delimita la línea de distribución de competencias autonómicas y estatales en materia de seguros en relación con las mutuas y mutualidades de previsión social.

*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006*

Al respecto el fallo de la sentencia, que entra a analizar el juicio de validez de los preceptos impugnados, desestima el recurso de inconstitucionalidad en cuanto hace referencia a los arts. 9.2, 10.2 y 66.2 a) de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, no sin antes declarar como cuestión previa la subsistencia de la controversia planteada, al considerar que la derogación de la Ley objeto de impugnación acaecida tras el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, no constituye un supuesto de extinción sobrevenida del objeto del proceso, toda vez que los preceptos impugnados de la Ley 30/1995 han sido reproducidos literalmente, con la misma numeración e idéntico carácter básico, en el nuevo texto refundido.

En conclusión, y puesto que la nueva normativa plantea los mismos problemas competenciales, el Tribunal Constitucional procede a pronunciarse sobre la cuestión de fondo sobre la base de las siguientes consideraciones:

1º.- En primer lugar, el TC entra a conocer sobre la constitucionalidad de los artículos 9.3 y 10.2, a cuyo fin, y basándose en que dichos preceptos vinieron a reproducir el contenido de los arts. 13.5 y 14.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación de los seguros privados, reitera una vez más su constitucionalidad al considerar que «*la atribución de carácter básico al art. 13.5 de la Ley 33/1984, y a la correlativa remisión que al mismo se efectuaba en el art. 14.2 de dicha Ley fue considerada conforme al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en la STC 86/1989, de 11 de mayo*» (F. J. 3º STC 173/2005).

Redundando en la doctrina constitucional ya consolidada, añade el TC, que «*la efectividad de la vertiente formal de lo básico, «se traduce en una preferencia por la Ley como el instrumento normativo idóneo para su establecimiento pues sólo a su través se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulen las competencias básicas estatales y las autonómicas de desarrollo legislativo (...). Consecuentemente con esta preferencia o principio de Ley formal, el establecimiento de lo básico mediante normas reglamentarias sólo será admisible cuando éstas resulten «complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases».*

«*Por otra parte, hemos aceptado que sea el propio legislador quien remita al ejercicio de la potestad reglamentaria el complemento de lo básico, puesto que esa mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse sin más inconstitucional». «En todo caso, esta posibilidad encuentra un límite infranqueable en la predeterminación legal del alcance de lo básico, puesto que «lo que no es admisible constitucionalmente es que la norma pretendidamente básica ¿con independencia ahora del rango normativo que tenga? no concrete lo básico, sino por remisión a una posterior labor deductiva a desarrollar sobre la propia disposición o sobre cualesquiera otras, ya que con ello se crea un ámbito de inseguridad y confusión radicalmente incompatible con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido». (F. 3º STC 173/2005).*

En conclusión, el TC considera que «*esta remisión al reglamento no conlleva de suyo la atribución de carácter básico a los preceptos reglamentarios dictados en desarrollo de las previsiones del art. 9.3 de la Ley de ordenación de los seguros privados. Como hemos indicado en diversas ocasiones, «cuando la Ley estatal posconstitucional ha regulado una materia sobre la que compete al Estado establecer las bases, no puede entenderse como regla general que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o para la ejecu-*

*ción de la Ley tengan también carácter básico, a menos que tales normas complementarias de rango infralegal indiquen expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas». «A mayor abundamiento, en esta ocasión debemos señalar que en el Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, el régimen jurídico de las mutuas de seguros a prima fija y a prima variable se regula en los arts. 11 a 22, expresamente excepcionados de la identificación de lo básico contenida en el primer apartado de la disposición final primera del Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el citado Reglamento. De tal suerte que ese eventual riesgo de que la remisión a las normas reglamentarias se tradujese en una vulneración de la competencia autonómica de desarrollo legislativo, al que hicimos referencia en nuestras SSTC 77/1985, de 27 de junio, y 220/1992, de 11 de diciembre, en los términos antes reproducidos, no se ha materializado hasta la fecha» (F. J. 3 STC 173/2005).*

2º.- En segundo lugar, el TC entra a considerar la constitucionalidad del art. 66.2 a) de la Ley 30/1995, haciendo notar con carácter previo que, aunque marginal, «no está de más indicar que la exigencia de autorización administrativa para que las mutualidades de previsión social puedan operar por ramos representa una especificación del criterio general plasmado en el art. 6.3 de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (ahora, art. 5.3 de su texto refundido)». Por consiguiente, añade el TC, «desde la vertiente sustantiva no se produce confusión alguna entre la autorización para operar en el espacio económico europeo y la autorización para ampliar prestaciones, dado que el otorgamiento de aquélla no exime de la solicitud de ésta en los supuestos a los que se hace referencia en los preceptos señalados» (F. J. 5 STC 173/2005).

Pero, entrando en la valoración del precepto impugnado, el TC considera, previa reiteración de la necesidad de enmarcar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social (art. 9.21 de su Estatuto de Autonomía), que «la intervención preceptiva de las instancias centrales del Estado en el procedimiento autorizador que nos ocupa encaja, en principio y sin perjuicio de examinar más adelante la modalidad concreta establecida en el precepto impugnado, dentro del ámbito de lo básico en materia de ordenación de los seguros (art. 149.1.11 CE). Y ello porque la dispensa de las limitaciones a las que se sujeta la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social puede perfectamente asimilarse, desde el punto de vista funcional, a la autorización de una nueva entidad aseguradora, al menos en aquellos sectores del ramo correspondiente que se hallaban anteriormente extramuros de las posibilidades de actuación de la entidad que pretenda ampliar sus prestaciones. Visto desde el prisma contrario este hecho representa la creación de nuevos riesgos potenciales no sólo para los propios tomadores de seguros, sino también para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Se trata de un valor de relevancia supraautonómica, que trasciende la concreta situación analizada».

«Profundizando en esta misma idea, debemos señalar que, como acertadamente pone de manifiesto el Abogado de la Generalidad de Cataluña, los requisitos sustantivos exigidos en el art. 66.2 de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados para que las mutualidades de previsión social puedan obtener y conservar la autorización que les permite proceder a la ampliación de prestaciones responden a criterios eminentemente técnicos y con ellos se pretende garantizar la estabilidad de estas entidades en su nueva actividad aseguradora».

«Tampoco merece reproche alguno, desde la perspectiva competencial, la modalidad concreta elegida por el legislador estatal para esa intervención preceptiva». «Pues bien, en

*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006*

el esquema de la Ley este tipo de autorizaciones lleva aparejada la posibilidad de desarrollar el negocio asegurador de todo el espacio económico europeo. Ahora bien, como quiera que la concesión de este tipo de autorizaciones está reservada a la competencia estatal, según tuvimos ocasión de recordar anteriormente, la estimación del recurso de inconstitucionalidad en este punto generaría una antinomia entre el art. 66.3 y la disposición transitoria primera de la Ley (actualmente, disposición adicional quinta del texto refundido), habida cuenta de que se atribuiría una eficacia extraautonómica a la autorización en el primero de los preceptos que entraría en contradicción con lo establecido en las citadas disposiciones. Esta contradicción queda salvada porque uno de los requisitos para obtener la autorización para proceder a la ampliación de prestaciones consiste justamente en ser titular de una autorización válida en todo el espacio económico europeo.

Más importante acaso que lo anterior es el hecho de que las mutualidades de previsión social no están en principio autorizadas para operar en el espacio económico europeo en régimen de libertad de establecimiento o de libertad de prestación de servicios». «Pues bien, la forma jurídica que adopta la expresión de la intervención estatal en el procedimiento de autorización de ampliación de prestaciones de estas entidades representa el reconocimiento de un derecho del que, en otro caso, sólo podrían disfrutar previa transformación de su naturaleza jurídica, adoptando la forma de sociedad anónima, mutua o cooperativa de seguros. No puede reputarse, por ello, contrario al orden de distribución de competencias el hecho de que el legislador estatal haya optado por llevar hasta sus últimas consecuencias funcionales la satisfacción de unos requisitos específicamente establecidos para las mutuas a prima fija. En especial, porque el otorgamiento de la autorización válida en todo el espacio económico europeo no suplanta la competencia autonómica de autorización definitiva de la ampliación de prestaciones y sólo la limita en el caso de que aquélla sea denegada. Parfraseando lo que sostuvimos en la STC 178/1992, de 13 de noviembre, podemos concluir afirmando que este modo de intervención estatal en el procedimiento de autorización de ampliación de prestaciones representa un control preventivo que garantiza que el desarrollo por las mutualidades de previsión social de la actividad aseguradora por ramos «se ajusta, sin sobrepasarlos, a los riesgos máximos que, de acuerdo con la política financiera del Estado, la estabilidad misma del sistema en su conjunto pueda soportar»; control, en fin, que, por sus características y significado, se ampara en las competencias del Estado sobre las bases de la ordenación del seguro (art. 149.1.11 CE), a pesar del carácter ejecutivo de las competencias cuestionadas, y de cuya formalización resulta el reconocimiento de un derecho a las entidades afectadas del que, en otro caso, carecerían» (F. J. 7 STC 173/2005).

**STC 291/2005, DE 10 DE NOVIEMBRE**

*Recurso de inconstitucionalidad núm. 1829/2000.*

Promovido por la Junta de Andalucía en relación con el art. 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da una nueva redacción al art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas.

**Resumen**

*Cooperativas de crédito: Doble naturaleza en cuanto entidades crediticias y sociedades cooperativa: pertenecientes al género de las cooperativas pero asimiladas por su actividad crediticia al género de las entidades o establecimientos de crédito.*

*Competencia estatal: En materia de bases de la ordenación del crédito, lo que incluye tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferente intermediarios.*

*Competencia de las Comunidades Autónomas para regular por Ley las cooperativas que llevan a cabo su actividad societaria típica dentro del territorio de la Comunidad, aun cuando establezcan relaciones jurídicas o realicen actividades de carácter instrumental fuera del territorio de la misma.*

*Régimen jurídico: Constitucionalidad de norma estatal que prevé la aplicación supletoria de la ley estatal de cooperativas cuando el ámbito territorial de las cooperativas de crédito sea supraautonómico o estatal y realicen actividad cooperativizada de manera efectiva.*

**Antecedentes**

Es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Andalucía el artículo 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, por considerar que el legislador estatal ordinario incide indebidamente en el sistema de distribución de competencias, en la medida en que el Estado carece de competencias sobre cooperativas y, consecuentemente, no puede legítimamente establecer el régimen jurídico aplicable a los aspectos cooperativos de estas entidades, defendiendo la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre cooperativa (art. 13.20 EAAnd), de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito (art. 15.1.3 EAAnd), y en materia de instituciones de crédito corporativo, público y territorial y cajas de ahorro y rurales, de acuerdo con las bases de la ordenación económica general (art. 18.1.3 EAAnd). En consecuencia, la recurrente denuncia la ilicitud de la remisión que en relación con las cooperativas de crédito dicha norma realiza a la ordenación propia de la Ley 27/1999, de cooperativas.

Considera, en primer lugar, que la modificación del régimen jurídico por el que se rige la actividad cooperativa de estas entidades se articula sobre una Ley no básica, cual es la Ley 27/1999, lo que constituye una doble vulneración de las competencias autonómicas: material, porque invade ámbitos competenciales ajenos al Estado; formal, porque se lleva a cabo a través de una norma no básica y sin contar con habilitación constitucional al efecto.

En segundo lugar, apunta a que el artículo 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que modifica el artículo 104 de la Ley 27/1999 choca con las previsiones tanto de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, como de la Ley andaluza de cooperativas, de 31 de marzo de 1999, e incluso la Ley estatal 27/1999, de 17 de julio, de cooperativas. Así, por lo que se refiere a la Ley 13/1989, que tiene la condición de básica, el precepto impugnado presenta una clara contradicción con su artículo 2, en cuyo último inciso se declara que a las cooperativas de crédito «con carácter supletorio les será de aplicación la legislación de cooperativas», y, por ende, realiza una remisión a la legislación en la materia, como concepto global.



*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006*

Respecto de la Ley andaluza, también el precepto impugnado parece resultar contradictorio, en especial respecto del artículo 1 de la ley andaluza para el cual «son andaluzas y quedan sujetas a las disposiciones de la presente Ley las sociedades cooperativas que desarrollen principalmente su actividad societaria en Andalucía», dejando su artículo 2 al ámbito de la legislación estatal las sociedades que «desarrollen su actividad en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrollen con carácter principal».

Por último, sostiene la Letrada de la Junta de Andalucía que la extraterritorialidad no representa un criterio constitucional de atribución de competencias a favor de la Administración del Estado y, según aquélla, no cabe duda de que en este caso se está utilizando tal criterio de la extraterritorialidad para asumir competencias que no son propias.

Por su parte, el Abogado del Estado rebate las alegaciones de la representación procesal de la Junta de Andalucía, por entender que la nueva redacción del artículo 104 de la Ley 27/1999, es aún más respetuosa que la originaria para con las competencias de la Junta de Andalucía derivadas de los arts. 13.20, 15.1.3 y 18.1.3 EAAAnd, y perfectamente compatible con la Ley andaluza 2/1999.

En este sentido considera el Abogado del Estado que la demanda de inconstitucionalidad carece de fundamento y, por consiguiente, debe ser desestimada, básicamente porque la norma estatal no pretende interpretar el orden competencial sino sólo propone fijar cuáles son, en materia de cooperativas de crédito, las normas especiales de preferente aplicación y cuáles las normas comunes. En este sentido, el precepto impugnado no sólo no rebasa el ámbito competencial del Estado, pues se ciñe a las cooperativas mencionadas en el art. 2 de la propia Ley 27/1999, sino que resulta ser más respetuoso con el haz de competencias de la Junta de Andalucía en la materia que lo dispuesto originariamente en dicho precepto legal.

Por todo ello el Abogado del Estado tacha de errónea tanto la interpretación del recurso, conforme a la cual el Estado carece de competencias sobre cooperativas, puesto que dicha competencias le han sido reconocida por la jurisprudencia constitucional (SSTC 72/1983, de 29 de julio; 44/1984, de 27 de marzo; 165/1985, de 5 de diciembre y 96/1996, de 30 de mayo), como la interpretación por la que al legislador estatal sólo corresponde regular las cooperativas de crédito desde las competencias del art. 149.1.11 CE, obviando así aquellas cuya ámbito de actuación excede el límite territorial de la Comunidad Autónoma. En virtud de la limitación territorial de sus competencias, ninguna Comunidad Autónoma puede ejercerlas sobre las cooperativas a las que se refiere el artículo 2 a) de la Ley 27/1999, de tal suerte que dicha competencia corresponde al Estado en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 CE.

Para el Abogado del Estado el precepto recurrido tiene como finalidad el establecimiento de un orden de prelación de fuentes «por razón de la materia», pero garantizando la aplicación preferente de ciertas normas especiales sobre otras comunes o de carácter supletorio. En este sentido, la modificación del artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, que no es sino la reiteración de la opción ya plasmada en el artículo 2 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, impone el criterio de la especialidad, considerando Leyes especiales desde la perspectiva de la normativa común de cooperativas no sólo las Leyes y sus reglamentos especialmente dictados para las cooperativas de crédito, sino también los dictados para regular «en general» la actividad de las entidades de crédito, de forma que la legislación «general» sobre la actividad de las entidades de crédito es «Ley especial» de preferente aplicación a las cooperativas de crédito respecto de la normativa común de cooperativas.

En conclusión, la legislación común de cooperativas, estatal o autonómica, es subsidiaria o «supletoria», tanto de la legislación especial reguladora de las cooperativas de crédito como de la legislación, estatal o autonómica, sobre la actividad de las entidades de crédito. Consecuentemente, la subsidiariedad de la Ley estatal actúa sólo para las cooperativas de crédito de ámbito supraautonómico.

### **Fundamentos**

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional con ocasión del recuso de inconstitucionalidad del artículo 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da nueva redacción al artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas centra el objeto de discusión en la posible vulneración que, a juicio de la Junta de Andalucía, ocasiona la mencionada modificación en las competencias de las CC.AA en materia de cooperativas de crédito, al establecer que «las cooperativas de crédito se regirán por su Ley específica y por sus normas de desarrollo. Asimismo, les serán de aplicación las normas que, con carácter general, regulan la actividad de las entidades de crédito, y con carácter supletorio la presente Ley de Cooperativas cuando su ámbito de actuación estatutariamente reconocido, conforme a su Ley específica, sea supraautonómico o estatal, siempre que realicen en el citado ámbito actividad cooperativizada de manera efectiva».

El fallo de esta sentencia, que en gran medida se corresponde con la postura del Abogado del Estado, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía y viene a sancionar la constitucionalidad del precepto impugnado, sobre la base de las siguientes consideraciones:

1º.- En primer lugar, y antes de entrar en el debate sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto impugnado, el TC recuerda que el orden de distribución de competencias sobre cooperativas en general y sobre cooperativas de crédito, tiene su consecuencia directa en la doble naturaleza que se proyecta en el sistema de fuentes que rige el régimen jurídico de las cooperativas de crédito, como entidades crediticias y sociedades cooperativas, régimen que ha sido definido como básico por el legislador estatal en el artículo 2 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito.

Así, respecto del ámbito de competencias sobre cooperativas en general, el TC recuerda la doctrina constitucional consolidada al respecto para concluir que, tal y como ya mantuvo en la STC 155/1993, de 6 de mayo, «en materia de cooperativas confluyen.... una pluralidad de títulos competenciales cuya delimitación en abstracto presenta dificultades, pues el solapamiento y entrecruzamiento mutuo resulta ser especialmente intenso» (F. 1), por lo que, dado que «la Constitución no reserva de modo directo y expreso competencia alguna en materia de cooperativas, ..., de acuerdo con el artículo 149.3 de la propia Norma, la Comunidad tiene las competencias que haya asumido en su Estatuto, correspondiendo al Estado las no asumidas» (F. J. 3º).

En cuanto al orden de competencias existente específicamente en materia de cooperativas de crédito, el TC invoca doctrina constitucional consolidada por la que se establece la necesidad de conjugar las competencias de las CCAA sobre estos intermediarios financieros con la competencia estatal para la fijación de las bases de la ordenación del crédito, añadiendo que dicha necesidad «dimana tanto de la literalidad de los preceptos estatutarios integrantes del bloque de constitucionalidad, como de la constatación de que estas entidades, aun «siendo, en principio, englobables en el género común de las cooperativas, la especialidad dimanante de su actividad crediticia las ha asimilado y terminado por incorporar al género de las entidades o establecimientos de crédito» (STC 155/1993, de 6 de mayo, F. 1 y STC 204/1993, de 17 de junio, F.2).

*Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006*

2º.- Con base en el artículo 2 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, y en el pronunciamiento de la STC 155/1993, de 6 de mayo, por el que concluyó que «la norma estatal que dispusiere la aplicación supletoria de la norma autonómica incurriría en inconstitucionalidad» (F. 3), el TC consolida las bases del orden de prelación de fuentes de las cooperativas de crédito previsto en la STC 155/1993, de 6 de mayo, al establecer que, atendiendo a su doble naturaleza, «la normativa autonómica será complementaria de la estatal dictada al amparo del art. 149.1.11 CE y de directa aplicación en los aspectos estrictamente cooperativos cuya regulación, por no tener carácter mercantil o laboral (art. 149.1.6 y 7 CE), corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas» (F. 3) y, establece, por lo que al carácter básico del artículo 2º de la mencionada Ley 13/1989 se refiere, que «conforme a dichos criterios, claramente se deduce que la aplicación supletoria de la «legislación de cooperativas» establecida por el legislador básico estatal, no se refiere a los aspectos crediticios, sino específicamente a los que este Tribunal ha denominado «cooperativos», en los que se entremezclan, destacadamente, elementos laborales y mercantiles» (F. 4 de la STC 291/2005, de 10 de noviembre).

3º.- Partiendo de la doble naturaleza jurídica de las cooperativas de crédito, y dado que «el legislador estatal, al aprobar la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, no podía dejar de referirse a las cooperativas de crédito como una clase más del género que constituyen las sociedades cooperativas, pero tampoco ignorar la prelación de fuentes reguladoras de su régimen jurídico asentada previamente por la Ley 13/1989» (F. 5 STC 291/2005), el TC realiza en la sentencia comentada un esfuerzo por acotar con precisión los criterios de determinación de la legislación de cooperativas supletoriamente aplicable a las cooperativas de crédito, concluyendo que, si bien «el precepto que nos ocupa reitera, en lo sustancial, la prelación de fuentes por razón de la materia que ya figura en el art. 2 de la Ley 13/1989, restringiendo la consideración de la propia Ley estatal de cooperativas como Derecho común a determinados supuestos supraautonómicos que encajen en las previsiones del propio art. 104, en conexión con el art. 2 de la Ley 27/1999», «la acotación del alcance de la Ley 27/1999 como norma común en materia de cooperativas limita notablemente la aplicación supletoria de dicha Ley a las cooperativas de crédito. En efecto, por virtud de lo dispuesto en el inciso final ahora impugnado, la mencionada Ley sólo resultará de aplicación a estas sociedades cooperativas «cuando su ámbito de actuación estatutariamente reconocido, conforme a su ley específica, sea supraautonómico o estatal, siempre que realicen en el citado ámbito actividad cooperativizada de manera efectiva». «Consecuentemente, como bien ha apuntado el Abogado del Estado en sus alegaciones, la interpretación conjunta de los arts. 2 y 104 de la ley 27/1999 excluye la aplicación supletoria de dicho texto legal a las cooperativas de crédito andaluzas». «Y es que además, en líneas generales, y como ya se apuntó, la cláusula de supletoriedad que el art. 104 establece no cabe entenderla como una excepción a la regla que, para su aplicación territorial, prevé la Ley de cooperativas, y en tal sentido no puede interpretarse que el contenido de aquella cláusula contradiga o desvirtúe lo dispuesto en el art. 2 de esa Ley, sino que lo confirma, en cuanto que una vez declarada, por dicha cláusula, como derecho supletorio, la Ley de cooperativas, ésta sólo podría aplicarse, a cualquier efecto, en los términos previstos en su propio art. 2» (F. 5 STC 291/2005).

4º.- Por último, el TC entra a valorar las denuncias planteadas por la representación procesal de la Junta de Andalucía, tanto respecto al precepto impugnado y a la ausencia de toda competencia que permita el Estado establecer el régimen jurídico aplicable a los «aspectos cooperativos» de las cooperativas de crédito, como en cuanto a la contradicción existente entre el artículo objeto de impugnación y lo dispuesto en otras normas estatales (art. 2 de la Ley

1371989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito), y autonómicas, haciendo especial referencia a la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de sociedades cooperativas andaluzas, y, en particular, a la apuntada incoherencia interna de la propia Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas.

En cuanto a la primera de las denuncias, y sobre la base de que, «frente a lo defendido por el Abogado del Estado, debemos rechazar ahora que lo dispuesto en el art. 104 de la Ley de cooperativas se encuadre dentro de la competencia residual atribuida al Estado por el art. 149.3 CE», el Tribunal Constitucional reconoce que «lo dispuesto en el inciso final del art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas sólo cobra sentido si se sitúa en el contexto general de dicha Ley y se pone en relación con el inciso final del art. 2 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, en cuanto establece que a éstas «con carácter supletorio les será de aplicación la legislación de cooperativas». Dicho de otro modo, estamos ante la delimitación del ámbito de aplicación subsidiaria de la propia Ley 27/1999, concreción de la «legislación de cooperativas» a la que llama el art. 2 de la Ley 13/1989 para completar el régimen jurídico de estas entidades crediticias en atención a su condición de sociedades cooperativas» (F. 7 STC 291/2005).

En cuanto a la segunda de las denuncias planteadas, el TC se pronuncia afirmando que «dicha acotación supone la configuración de la Ley 27/1999, de 16 de julio, como Derecho común de cooperativas, de aplicación subsidiaria a las cooperativas de crédito únicamente cuando «su ámbito de actuación estatutariamente reconocido, conforme a su Ley específica, sea supraautonómico o estatal, siempre que realicen en el citado ámbito actividad cooperativizada de manera efectiva». De tal suerte que, para que les resulte de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley 27/1999, las cooperativas de crédito han de reunir acumulativamente los dos requisitos, a saber: que en los propios estatutos de la entidad se contemple que su ámbito de actuación supera los límites autonómicos y, además, que en él realicen efectivamente actividad cooperativizada. Por consiguiente, no basta con que dichas entidades establezcan relaciones jurídicas con terceros o desempeñen actividades instrumentales fuera del territorio autonómico o que la actividad típica realizada en el ámbito autonómico produzca consecuencias jurídicas en otros lugares del territorio nacional (...) y ni tan siquiera es suficiente con que realicen actividad cooperativizada fuera del territorio autonómico, siendo preciso que medie una previsión estatutaria expresa. Es decir, como ya hemos indicado anteriormente, la concurrencia de ambos requisitos, material (desarrollo de la actividad financiera con los socios más allá del territorio autonómico) y formal (que exista previsión estatutaria) para que pueda examinarse la concurrencia de los parámetros de aplicabilidad de la Ley 27/1999 enunciados en su art. 2. La lectura conjunta y sistemática de ambos preceptos que ahora reiteramos permite descartar la existencia de incoherencia interna en la Ley 27/1999 con relevancia para el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. De otro lado, no cabe hablar de contradicción insalvable entre el precepto dictado por el legislador estatal y lo establecido en la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de sociedades cooperativas andaluzas habida cuenta de que, como ha reseñado el propio Abogado del Estado en sus alegaciones y hemos señalado con anterioridad, lo dispuesto en la Ley autonómica determina la aplicabilidad a las cooperativas de crédito andaluzas de la Ley estatal de cooperativas» (F. 8 STC 291/2005).