

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.

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 competencia 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.

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

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 recurso 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 registrarán 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 impugnando, 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).

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

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

artículo objeto de impugnación y lo dispuesto en otras normas estatales (art. 2 de la Ley 137/1989, 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).