

Tribunal Constitucional

(Pleno) Sentencia num. 275/2000 de 16 noviembre
RTC\2000\275



CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES

AUTONOMAS: OBJETO: Alcance: presupone la existencia de una controversia actual y concreta acerca de la titularidad de una competencia ejercida por el Estado o una Comunidad Autónoma; Efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia sobrevenida: derogación de la norma: desaparición del objeto del conflicto: doctrina constitucional. SENTENCIA: Contenido: no puede contener juicios de oportunidad o de idoneidad de las normas impugnadas: competencia limitada a determinar si éstas exceden o no el marco constitucional: doctrina constitucional. COOPERATIVAS DE CREDITO: COMPETENCIAS DEL ESTADO: Alcance: bases sobre crédito, cooperativas, legislación laboral y mercantil: doctrina constitucional. CONSTITUCION: Autorización: competencia del Estado: vulneración inexistente de competencias de la Comunidad Valenciana; inscripción en Registro de Cooperativas del Estado: sociedades cuyo ámbito de actividad excede del territorio de una Comunidad Autónoma: vulneración inexistente de competencias de la Comunidad Valenciana. ACTIVIDAD: Aportaciones societarias: cambios significativos: autorización del Banco de España: competencia del Estado: vulneración inexistente de competencias de la Comunidad Valenciana; límites fijados para la concentración: autorización de la Administración del Estado: vulneración inexistente de competencias de la Comunidad Valenciana. ORGANOS RECTORES: Consejo Rector: composición mínima: cinco miembros, dos de los cuales pueden ser no socios: normativa estatal con exceso de detalle: vulneración existente de competencias de la Comunidad Valenciana. Altos cargos: Registro administrativo: inscripción en el del Banco de España: vulneración inexistente de competencias de la Comunidad Valenciana. ESCISION Y FUSION: autorización administrativa: competencia del Estado en determinados supuestos de carácter supracomunitario: vulneración inexistente de competencias de la Comunidad Valenciana. COMUNIDAD VALENCIANA: Competencias: cooperativas de crédito: exclusiva: matizada por las bases del Estado sobre crédito, cooperativas, legislación laboral y mercantil: doctrina constitucional. LEGISLACION BASICA: BASES: Alcance: doctrina constitucional: común denominador normativo de aplicación en todo el territorio nacional: a partir de éste, las CC AA pueden regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses: las bases no pueden tener un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las CC AA de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo: excede de lo básico toda ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo: vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal. Contenido: comprende funciones reglamentarias y ejecutivas: doctrina constitucional. CALIFICACION Y DELIMITACION: Principio de ley formal o de preferencia de ley: concepto: recopilación de la doctrina constitucional; excepción: normas de carácter reglamentario: doctrina constitucional.

Jurisdicción: Constitucional

Conflict Constitucional\1.1 2143/1993

Ponente: Don Vicente Conde Martín de Hijas

Conflictivo positivo de competencia promovido por el Gobierno Valenciano en relación con la disp. final 4^a del Reglamento de Cooperativas de Crédito, aprobado por el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, en cuanto declara básicos determinados preceptos: **declaración de pérdida sobrevenida del objeto** del conflicto en lo que respecta a la disp. adic. 15^a: **estimación parcial** : el Tribunal declara que la disp. final 4^a del citado Reglamento vulnera las competencias de la Generalidad Valenciana en cuanto atribuye carácter básico en el inciso primero del art. 2.1 f): **desestimación** del

conflicto en lo demás.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia 2143/1993, promovido por el Gobierno Valenciano, representado por el Letrado de la Generalidad Valenciana, contra la Disposición final cuarta del Reglamento de Cooperativas de Crédito, aprobado por el [Real Decreto 84/1993, de 22 de enero](#), en cuanto declara básicos los arts. 1.1, 2.1 f), 5, 7, 9.1 c) y d), 10.2, 28 y 31.1. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

I. ANTECEDENTES

1

Mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de julio de 1993, el Gobierno Valenciano promueve conflicto de competencia contra la Disposición final cuarta (así se dice en el escrito erróneamente, siendo la referida la Disposición final cuarta) del [Reglamento de Cooperativas de Crédito](#), aprobado por el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, en cuanto atribuye carácter básico a los arts. 1.1, 2.1 f), 5, 7, 9.1 c) y d), 10.2, 28 y 31.1.

Las alegaciones formuladas por el Gobierno Valenciano pueden sintetizarse del modo siguiente:

a) En primer lugar se hace referencia a la distribución de competencias en la materia. Así, tras consignarse que el Gobierno de la Nación fundó su rechazo parcial del requerimiento formulado el 5 de abril de 1993 en la competencia que le atribuye el art. 149.1.11 [CE](#) 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, se afirma que la Generalidad Valenciana ostenta, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la [Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio](#), la competencia sobre cooperativas respetando la legislación mercantil (art. 31.21), añadiendo 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 materias, de la relativa a la ordenación del crédito, banca y seguros (apartado 4); finalmente, el art. 34.1.6 le atribuye la competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, sobre instituciones de crédito cooperativo, público y territorial y Cajas de Ahorro.

Sobre este marco competencial gira la problemática que se plantea en este conflicto positivo de competencia, para cuyo estudio separa la representación procesal del Gobierno Valenciano los preceptos impugnados en tres grupos, tal y como se hiciera ya en el requerimiento de incompetencia. En el primero de ellos se mencionan los preceptos reglamentarios en que la distribución competencial se efectúa sobre criterios inadecuados, en el segundo aquellos que atribuyen indebidamente competencias de ejecución a órganos estatales y, finalmente, en el tercero los preceptos que impiden el ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo de la Comunidad Valenciana.

b) 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.

Como premisa del hilo argumental seguido se hace mención de la doctrina de este Tribunal en torno a la incidencia de los actos administrativos autonómicos más allá del territorio de la Comunidad Autónoma contenida en las [SSTC 37/1981, 44/1984, 165/1985](#) y, en especial, [66/1991](#), F. 3, donde se afirma que «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencia más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación».

Abordando el fondo del asunto, se menciona el F. 1 de la [STC 155/1993](#), 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. Numerosas disposiciones legales atestiguan esta evolución desde su inicial configuración, surgidas en muchos casos en el seno de cooperativas agrícolas con el fin de atender las necesidades de las mismas y de sus socios, hasta su actual consideración como entidades de crédito dentro del sistema financiero. En particular, se menciona su explícita caracterización como entidades de crédito en el art. 1 del [Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio](#), en la redacción dada al mismo por el art. 39 de la [Ley 26/1988, de 29 de julio](#), de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, donde se define a las entidades de crédito como «toda Empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones de análoga naturaleza». Posteriormente, la [Ley 3/1987, de 2 de abril](#), General de Cooperativas, ha reafirmado la especialidad de las Cooperativas de Crédito (art. 116 y Disposición transitoria sexta), mientras que en la propia [Ley 13/1989, de 26 de mayo](#), de Cooperativas de Crédito, se les atribuye sin ambages el carácter de entidades de crédito. A su vez, la [Ley 11/1985, de 25 de octubre](#), de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, somete a las Cooperativas de Crédito al cumplimiento de las normas dictadas por las autoridades económicas y, en particular, por la Generalidad Valenciana.

Como conclusión de lo expuesto se subraya que las Cooperativas de Crédito realizan una actividad específica propia de las instituciones crediticias, cuyo ejercicio está legalmente reservado y requiere una autorización administrativa.

Esta singularidad se plasma destacadamente en la identificación de la actividad típica de este género de cooperativas, consistente en recibir fondos del público en general y aplicarlos por cuenta propia a la concesión de créditos, sin que sea relevante a estos efectos si dicha actividad se efectúa con socios o tercera personas.

En particular se resalta que las operaciones pasivas que efectúan las Cooperativas de Crédito no tienen ninguna restricción legal, pudiendo realizarse perfectamente con quienes no ostentan la condición de socios. Por su parte, en la actualidad las operaciones activas con terceros no socios pueden alcanzar hasta la mitad de los recursos totales, sin que se computen a estos efectos las operaciones realizadas con los socios de las cooperativas asociadas, las colocaciones de los excesos de tesorería en el mercado interbancario ni la adquisición de valores y activos financieros de renta fija, todo lo cual revela un elevadísimo margen de maniobra para las Cooperativas de Crédito en sus relaciones extracooperativas. Al respecto se reseña la evolución habida respecto de las operaciones de activo, pues mientras que el régimen resultante del [Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre](#), únicamente permitía la realización de este tipo de operaciones con los socios o miembros singulares de las entidades asociadas, la Ley 3/1987 amplió considerablemente estas actividades hasta un máximo del 15 por 100 de los recursos totales de las Cooperativas de Crédito. Finalmente, tras la aprobación de la Ley 13/1989 las operaciones de activo con terceros no socios pueden alcanzar hasta la mitad de los recursos totales.

La evolución normativa expuesta pone de manifiesto que las relaciones societarias internas han perdido relevancia, ya que la mayor parte del negocio puede tener un origen ajeno a la actividad directamente realizada con los socios de la Cooperativa. De tal suerte que las operaciones son realizadas con independencia de que concurra la circunstancia de ser socio, pues no existe más

limitación legal que la apuntada, con una incidencia en absoluto determinante.

Por ello entiende el Gobierno Valenciano que ya no resulta de aplicación el criterio delimitador del alcance territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas, tempranamente señalado por las [STC 72/1983](#) y 44/1984. Por el contrario, sostiene que resulta más adecuado el criterio delimitador de competencias basado en el estatuto personal que el Tribunal Constitucional ha utilizado respecto de las Cajas de Ahorro ([STC 48/1988](#), F. 4). En esta resolución, y partiendo de un nivel competencial idéntico al ostentado por la Generalidad Valenciana en virtud de un precepto estatutario idéntico al art. 8 EAV, se concluye que las Cajas de Ahorro se regirán por su estatuto personal, determinado por el domicilio social, respecto de la capacidad, constitución, representación, funcionamiento, transformación, disolución y extinción, mientras que en relación con las actividades, fundamentalmente de naturaleza crediticia, será competente la Comunidad Autónoma con competencias en cuyo territorio se realicen. Se sigue así, como dice el propio Alto Tribunal, el criterio tradicional de nuestro Derecho recogido en el Código Civil (art. 9.1 en relación con el art. 16.1). Para el Tribunal Constitucional no resulta aceptable como punto de conexión para la atribución de competencias la determinación del domicilio social de la entidad acumuladamente al territorio. No está de más recordar, como se hace en el F. 34 de la [STC 49/1988](#), que el [Estatuto de Autonomía](#), tras establecer el principio general de la eficacia territorial de las normas y disposiciones de la Generalidad de Cataluña, indica que ello es así sin perjuicio de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal a otras normas de extraterritorialidad; y entre estas situaciones hay que incluir la organización de las personas jurídicas con arreglo a las normas de conflicto aplicables en todo el Estado. En este mismo sentido se expresa el F. 30 de la STC 49/1988 al considerar inconstitucional un precepto de la Ley de Organos Rectores de las Cajas de Ahorro «por cuanto confiere al Estado competencias sobre las actividades de las Cajas realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde aquéllas tengan su domicilio social. Estas actividades estarán sujetas a la competencia de la Comunidad en que se realicen, conforme a las normas que en cada caso configuren esa competencia».

Podría pensarse que este sistema conduce a resultados perturbadores en la práctica. Es de advertir, como hace el F. 30 de la STC 49/1988, que el Estado puede dictar normas básicas que aseguren la buena ordenación del crédito en todo el territorio nacional, normas que deberán tener en cuenta el interés de las diversas Comunidades Autónomas en las que la entidad crediticia realice sus operaciones o cualquier otra circunstancia que salvaguarde adecuadamente el interés general. Pero en cualquier caso habrá de respetarse el orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad.

En consecuencia, el Gobierno Valenciano entiende que la apertura de sucursales de una Cooperativa de Crédito fuera del territorio de la Comunidad Autónoma donde tenga su sede social no debe implicar la pérdida de competencias de dicha Comunidad Autónoma sobre la misma. Ello supone que el criterio de la sede social, que es el que resulta del estudio coherente del bloque de la constitucionalidad, es aplicable tanto a las Cajas de Ahorro como a las Cooperativas de Crédito a partir de la analogía entre ambas (en tal sentido, [STC 134/1992](#), F. 2, y art. 34.1.6 EAV). Por lo demás, esta solución redundaría en una mayor eficacia de los instrumentos de supervisión de estas instituciones, pues el órgano administrativo competente para el ejercicio de las potestades supervisoras no iría variando en función de la apertura o cierre de oficinas fuera de la Comunidad Autónoma donde la Cooperativa de Crédito tenga su domicilio social.

c) En un segundo bloque se agrupan las razones por las que se impugnan los arts. 1.1 y 5, relativos a la competencia del Ministro de Economía y Hacienda para autorizar la constitución de una Cooperativa de Crédito; 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; 10.2, 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, y 28, donde se regula el Registro de Altos Cargos del Banco de España, supeditando a él todos los demás registros oficiales.

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 (STC 48/1988, F. 10). El proceso de liberalización del negocio bancario habido en el curso de la última década ha eliminado la discrecionalidad en el otorgamiento de esta autorización (v. gr. [Decretos 2246/1974, de 9 de agosto](#), para los Bancos privados y [1838/1975, de 3 de julio](#) para las Cajas de Ahorro). Esta liberalización se acentúa a partir de la [Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, de 15 de diciembre de 1989](#), de obligada observancia para los Estados miembros de la Comunidad Europea a partir del 1 de enero de 1993 y también con las normas de creación de bancos privados, [Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre](#).

En la hipótesis de que hubiera de admitirse la intervención de una instancia supervisora de la Administración Central en el procedimiento autorizatorio, aquélla habría de limitarse al informe previo del Banco de España. En apoyo de la configuración del acto autorizatorio como reglado se hace referencia a la evolución reciente del Derecho público bancario español y a las similitudes existentes entre las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito. Asimismo se recuerda la competencia que ostenta la Generalidad Valenciana para la autorización de las Cooperativas de seguros y de los Montepíos o Mutualidades de Previsión Social no integrados en la Seguridad Social, que ostentan la doble condición de entidades aseguradoras y de crédito en virtud de lo dispuesto en el art. 3.1 del [Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre](#), por el que se desarrolla la [Ley 13/1992, de 1 de junio](#), de Recursos Propios y Supervisión en Base Consolidada de las Entidades Financieras.

Desde otra perspectiva se recuerda que, conforme a la doctrina de la [STC 86/1989](#), F. 8 «in fine», una competencia ejecutiva puede merecer la consideración de básica siempre que resulte trascendente en todo el territorio nacional y que su ejercicio sea susceptible de incidir sobre los fundamentos mismos del sistema normativo. En opinión del Gobierno Valenciano, ninguno de estos requisitos concurre en los arts. 1.1 y 5 del Reglamento de Cooperativas de Crédito, pues no cabe apreciar en ellos la concurrencia de ningún elemento discrecional, por lo que no es posible concluir que intervengan elementos valorativos susceptibles de conducir a interpretaciones diferenciadas y disfuncionales producto de la diversidad de instancias administrativas concurrentes. A mayor abundamiento, se insiste en que el carácter reglado de la autorización es una exigencia derivada del Derecho comunitario europeo a partir de la Directiva 89/646/CEE, de 15 de diciembre de 1989, de Coordinación Bancaria.

En cuanto a los arts. 9.1 c) y d) y 10.2 del Reglamento, se afirma que sólo una interpretación abusiva podría llevar a afirmar que estos preceptos tienen 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. Avalaría esta tesis la atribución de efectos positivos al silencio administrativo.

Al margen de lo que antecede, el Gobierno Valenciano señala que no se acaba de entender por qué en el art. 9.1 c) se establece un régimen de autorización de apertura de nuevas oficinas más estricto –y excluyente de la competencia autonómica– que el contenido en el art. 11.3 de la [Ley 13/1985, de 25 de mayo](#), de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros según la redacción dada al mismo por la Ley 13/1992.

d) Finalmente, se impugna el art. 2.1 f) 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.

De una parte, se destaca que no concurren los requisitos exigidos por la doctrina de este Tribunal para admitir la fijación de lo básico mediante norma reglamentaria. Así, no puede afirmarse el carácter marcadamente técnico de la materia regulada, que tampoco presenta una naturaleza cambiante y coyuntural y, por último, no cabe apreciar la concurrencia de unos márgenes amplios de discrecionalidad que excepcionalmente legitime la atribución de la competencia a una instancia central. Igualmente, se señala que el precepto no tiene encaje alguno en la Ley 13/1989, que no ha previsto la regulación contenida en el art. 2.1 f) del Reglamento de Cooperativas de Crédito.

Asimismo, 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 todo ello la representación procesal del Gobierno Valenciano concluye su escrito solicitando de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare 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 y que, por tanto, los mismos no son de aplicación en su territorio.

2

Mediante providencia de la Sección Cuarta de 13 de julio de 1993 se admitió a trámite el presente conflicto positivo de competencia, dando traslado del escrito de planteamiento y documentos presentados al Gobierno de la Nación a fin de que, en el plazo de veinte días, pudiera formular las alegaciones que considerara pertinentes y comunicando a la Sala Tercera del Tribunal Supremo la incoación del conflicto, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnare el Real Decreto objeto del presente proceso constitucional, en cuyo caso se suspendería su tramitación hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 [LOTC](#). Asimismo, se acordó publicar la incoación del asunto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana».

3

Por escrito de 7 de septiembre de 1993, el Abogado del Estado se personó en el procedimiento y solicitó prórroga del plazo legal para formular sus alegaciones, la cual le fue concedida por nuevo proveído de 13 de septiembre de 1993, ampliando en diez días dicho plazo.

4

Con fecha 20 de septiembre de 1993, el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones oponiéndose a la demanda por los motivos que a continuación se extractan:

a) Para el Abogado del Estado no puede decirse que los arts. 7 y 31.1 establezcan un criterio inidóneo para el reparto competencial. Dichos preceptos versan sobre unas competencias ejecutivas muy determinadas, como son las concernientes al Registro, con carácter constitutivo, y a la intervención administrativa en las **fusiones** y escisiones. Pues bien, 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, se sostiene que los preceptos en cuestión son plenamente respetuosos con el criterio de territorialidad estricta establecido para las cooperativas en las SSTC 72/1983 y 44/1984. Al respecto, se subraya que este criterio atiende primordialmente al ámbito de la actividad ordinaria y habitual de las cooperativas, en este caso la intermediación del crédito. Ello sin perjuicio de que sobre esta actividad inciden las competencias de ordenación del crédito.

b) En cuanto a los arts. 1.1 y 5, el Abogado del Estado entiende 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. Otro tanto sucedería con el art. 28, donde se regula el Registro de Altos Cargos del Banco de España, expresamente admitido como competencia legítima estatal por el fundamento jurídico 7 de la meritada resolución.

Respecto de las limitaciones de actividad y de variaciones del accionariado previstas en las letras c) y d) del art. 9.1 se destaca 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. Por las razones ahora apuntadas este tipo de normas ha sido fundamental en la regulación de las entidades crediticias desde 1972.

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. Un aspecto capital para el aseguramiento de la 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 en cuestión como una cuestión menor.

c) 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. Al efecto, 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.

5

Por providencia de 29 de febrero de 2000, la Sección Tercera de este Tribunal acordó, en virtud de lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes para que, en el plazo de diez días, expusieran lo que considerasen procedente acerca de la posible incidencia en el presente conflicto positivo de competencia de la doctrina constitucional contenida en las [SSTC 96/1996](#) y [235/1999](#), así como de la innovación normativa producida por la [Ley 27/1999, de 16 de julio](#), de Cooperativas, especialmente en lo que se refiere a sus arts. 2, 33, 34 y 109 en relación con la Disposición final primera.

6

El día 17 de marzo de 2000 se registró escrito del Abogado del Estado en el que, evacuando el trámite conferido por el proveído antes mencionado, señala que, conforme al art. 104 de la [Ley 27/1999](#), modificado por el art. 54 de la [Ley 55/1999, de 29 de diciembre](#), las Cooperativas de Crédito se rigen por su normativa específica, de tal modo que la legislación general de cooperativas sólo les resulta de aplicación con carácter supletorio. Por ello, las normas atinentes al ámbito de aplicación (art. 2 de la nueva Ley), composición y elección de miembros de los órganos rectores (arts. 33 y 34) e inscripciones registrales (art. 109) deben ceder ante el régimen especial de las Cooperativas de Crédito. Por otra parte, destaca que este Tribunal, en sus Sentencias 155/1993 (FF. 6 y 7) y 96/1996 (F. 13), ha afirmado el carácter básico de las normas estatales sobre autorizaciones e inscripciones de este tipo de cooperativas y que en la STC 235/1999 se ha reconocido la competencia estatal para autorizar la apertura de oficinas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en la que la entidad tenga su domicilio social.

7

El escrito de alegaciones de la representación procesal del Gobierno Valenciano se registró el 3 de abril de 2000. Dicho escrito se atiene a la estructura lógica ya utilizada en el escrito de planteamiento del presente conflicto positivo de competencia:

a) Así, por lo que se refiere a los arts. 7 y 31.1 del Reglamento objeto del conflicto, insiste el Gobierno Valenciano en que el criterio utilizado en dichos preceptos para delimitar las competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma infringe sus competencias sobre cooperativas de crédito, que deberán comprender todas aquellas cuya actividad principal se produzca en el territorio de dicha Comunidad y que, por tanto, deberán ser inscritas en el Registro de la Generalidad Valenciana. De otra forma ocurre que cooperativas de crédito con la casi totalidad de su actividad dentro de su territorio salen de su competencia por el solo hecho de haber establecido una sucursal en una localidad de una Comunidad limítrofe.

El art. 2 de la Ley 27/1999 establece un criterio similar al defendido por la Generalidad Valenciana en el escrito de planteamiento del presente conflicto positivo de competencia cuando dice en su apartado a) que esta Ley será de aplicación a las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal, si bien el art. 104 de la propia Ley remite a las Cooperativas de Crédito a su Ley específica y normas de desarrollo y sólo con carácter supletorio a esta Ley de Cooperativas. Sin embargo, esta solución se ha visto frustrada totalmente por la modificación que del mencionado art. 104 se hace en el art. 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que aclara que dicha Ley de Cooperativas es de aplicación con carácter supletorio a la Ley específica y normas de desarrollo que se apliquen a las cooperativas de crédito cuando su ámbito de actuación estatutariamente reconocido sea supra-autonómico o estatal, siempre que se realice en el citado ámbito actividad

cooperativizada de manera efectiva.

Como consecuencia de esta modificación, el conflicto de competencia conserva su vigencia por lo que el Gobierno Valenciano mantiene la pretensión de que se declare que los arts. 1 y 31.1 del Reglamento de Cooperativas de Crédito infringen la competencia exclusiva de la Generalidad Valenciana sobre estas entidades, que debe extenderse a aquellas cooperativas cuya actividad principal cooperativizada radique en su territorio.

b) En lo que respecta al segundo bloque de preceptos impugnados por estimar que desconocen las competencias ejecutivas que en la materia ostenta la Generalidad Valenciana, se señala que la doctrina contenida en las SSTC 96/1996 y 235/1999 propicia el no mantenimiento del conflicto.

Así, las potestades conferidas al Ministerio de Economía y Hacienda por los arts. 1.1 y 5 del Real Decreto 84/1993 deben entenderse confirmadas por el razonamiento expuesto en el fundamento jurídico 13 de la STC 96/1996, doctrina que hay que acatar, no sin antes expresar que resulta extraño que la Comunidad Autónoma Valenciana mantenga sus competencias sobre autorizaciones de Cajas de Ahorro, que son igualmente entidades de crédito, y no las tenga sobre Cooperativas de Crédito, cuya actividad principal se realice en su territorio, cuando el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana otorga en el mismo párrafo, art. 34.1.6 la misma competencia sobre instituciones de crédito cooperativo que le atribuye sobre Cajas de Ahorro.

A su vez, la duda atinente a la exigencia de autorización del Banco de España prevista en el art. 9.1 d) ha quedado despejada por el fundamento jurídico 7 de la STC 235/1999, en relación con el art. 58 LDIEC en la redacción dada por el art. 2 de la Ley 3/1994, por entender que estas autorizaciones trascienden los intereses comunitarios e inciden en la estabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero, cuyo garante es el Banco de España.

En cuanto a la impugnación de los arts. 10.2 y 28 del Real Decreto 84/1993, porque los actos en ellos regulados traen causa de la atribución de la competencia del Ministerio de Economía y Hacienda para autorizar la constitución de nuevas Cooperativas de Crédito, y si bien las Sentencias citadas no tratan este problema, no parece tampoco posible el mantenimiento de la impugnación, en cuanto estas normas traen causa de la exigencia de autorización cuya competencia se concede al Ministerio de Economía y Hacienda.

Finalmente, el conflicto ha perdido su objeto respecto de la impugnación del art. 9.1 c), toda vez que el mismo ha sido derogado por el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sobre creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito.

Por todo ello, es difícil mantener el conflicto de competencia en relación con los artículos 1.1, 5, 9.1 c) y d), 10.2 y 28.

c) Finalmente, se mantiene el conflicto respecto del art. 2.1 f), porque la exhaustividad de la norma impide el ejercicio por la Comunidad Valenciana de su competencia de desarrollo legislativo. La composición del Consejo Rector se regula en los arts. 33 y 34 Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, que no tienen carácter básico, no siendo en consecuencia preciso alegar nada sobre ellos, ni tampoco entender que posibilitan que el precepto reglamentario impugnado ostente dicho carácter. Consecuentemente, el Gobierno Valenciano interesa que por este Tribunal se declare que dicho precepto no es básico, correspondiendo la competencia para regular la composición del Consejo Rector a la Comunidad Valenciana.

Como conclusión, la representación procesal del Gobierno Valenciano solicita se tengan por realizadas las manifestaciones contenidas en el escrito, a tenor de las cuales, en opinión de dicha representación, el conflicto debería ser mantenido en cuanto a la impugnación de los arts. 2.1 f), 7 y 31.1 del Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, sin que parezca conveniente mantener el conflicto en cuanto a los arts. 1.1, 5, 9.1 c) y d), 10.2 y 28. Todo ello sin perjuicio del superior criterio de este Tribunal.

Por providencia de 11 de abril de 2000 se requirió a la representación procesal del Gobierno Valenciano para que, en el plazo de diez días, aportara la documentación necesaria a efectos del desistimiento parcial a que se hace referencia en el suplico del escrito antes reseñado.

9

En su escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 26 de mayo de 2000, el Letrado de la Generalidad Valenciana señala que las alegaciones realizadas en el escrito de referencia eran únicamente la opinión del representante en juicio de la Generalidad Valenciana, que no ostenta la necesaria autorización para formalizar el desistimiento parcial del conflicto positivo de competencia. En consecuencia, y siempre sin perjuicio de que este Tribunal pueda hacer el uso que crea conveniente de la opinión expresada por la representación letrada de la Generalidad Valenciana, comunica que no puede aportar la documentación requerida.

10

Mediante providencia de 14 de noviembre de 2000 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 de noviembre siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1

El objeto del presente conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno Valenciano, lo constituye el [Real Decreto 84/1993, de 22 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la [Ley 13/1989, de 26 de mayo](#), de Cooperativas de Crédito, en concreto, la Disposición final cuarta en cuanto declara como norma básica los arts. 1.1, 2.1 f), 5, 7, 9.1 c) y d), 10.2, 28 y 31.1 de dicho Reglamento.

Antes que nada procede enmendar lo que constituye un indudable error material en la cita por la parte promotora del conflicto de la Disposición adicional cuarta, cuando el contenido normativo cuestionado no se encuentra en dicha Disposición, sino en la Disposición final cuarta del propio Real Decreto, que es la que debemos tomar como referencia en nuestro estudio, como ya se ha hecho incluso desde el encabezamiento de esta Sentencia.

Conviene advertir que, si bien el objeto inmediato del conflicto es la Disposición final cuarta del Reglamento de Cooperativas de Crédito, el motivo de su impugnación, como se acaba de indicar, es la atribución de carácter básico a los preceptos antes referidos; por ello, la solución pertinente de la censura de dicha Disposición final depende del análisis de dichos preceptos, que lógicamente ha de anteponerse al de la Disposición final.

Debemos comenzar nuestro estudio, exponiendo en primer lugar muy sucintamente los términos con que se expresa la discrepancia del Gobierno Valenciano, así como los títulos competenciales invocados por las partes intervenientes en el presente proceso constitucional.

Como ya se ha expuesto con mayor detalle en el antecedente primero de esta sentencia, el Ejecutivo autonómico promotor del conflicto cuestiona el criterio territorial empleado en los arts. 7 y 31.1 para determinar el Registro en el que han de inscribirse las **Cooperativas** de Crédito y la autoridad administrativa competente para autorizar **fusiones** o escisiones, defiende que las funciones ejecutivas previstas en los arts. 1.1, 5, 9.1 c) y d), 10.2 y 28 han de ser de su titularidad y denuncia que lo dispuesto en el art. 2.1 f) desconoce las competencias normativas que en la materia corresponden a la Comunidad Valenciana. En ese mismo antecedente se ha dejado constancia de que los títulos alegados, con carácter cumulativo, por el Gobierno Valenciano son los siguientes: el del art. 31.21 [EAV](#), en virtud del cual la Generalidad Valenciana asume la competencia exclusiva sobre **cooperativas** respetando la legislación mercantil; el del art. 32.4 EAV, en virtud del cual «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución» en materia de «ordenación del crédito, Banca y seguros», y 34.1.6 EAV, por el que «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad Valenciana, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la [Constitución](#), la competencia exclusiva» en las materias

«instituciones de crédito **cooperativo**, público y territorial y Cajas de Ahorro».

Por otro lado, y si bien el Abogado del Estado no ha invocado expresamente ningún título competencial, debemos señalar que la propia Disposición final cuarta del Reglamento de Cooperativas de Crédito aprobado por el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, se menciona como título de la competencia estatal el contenido en el art. 149.1.11 CE, relativo a las bases de ordenación de crédito, banca y seguros.

2

Antes de abordar directamente el examen del debate competencial planteado es conveniente acotar con precisión su objeto.

Sobre el particular interesa destacar que en las alegaciones de las partes en el trámite previsto en el art. 84 [LOTC](#), conferido mediante la providencia de 29 de febrero de 2000 mencionada en el antecedente quinto de esta Sentencia, la representación letrada del Gobierno Valenciano, aun a pesar de exponer las razones por las que a su juicio era aconsejable no mantener el conflicto en una parte del mismo, no se ha producido un desistimiento formal al respecto. Concretamente, no ha mediado una declaración de voluntad del Ejecutivo autonómico promotor del actual conflicto positivo de competencia, desistiendo de la pretensión ejercitada, sino sólo la expresión de los motivos que pudieran fundamentar o hacer aconsejable, siempre en opinión de la dirección letrada del Gobierno Valenciano, el no mantenimiento del conflicto.

Hecha esta advertencia, debemos convenir con el Letrado de la Generalidad Valenciana en la pérdida sobrevenida de objeto del conflicto en lo que respecta al art. 9.1 c), que establecía la preceptiva autorización del Banco de España para la apertura de más de tres oficinas por parte de las Cooperativas de Crédito de nueva creación. Este precepto ha sido expresamente derogado por la Disposición derogatoria única 1 b) del [Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio](#), de normas de creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito. Pues bien, **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 todas, [STC 196/1997, de 13 de noviembre](#), F. 2), lo que no sucede en el presente caso, toda vez que el precepto sobre el que se trató el conflicto ha sido derogado y no simplemente sustituido por otra normativa que plantea 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 ([ATC 14/1991, de 15 de enero](#), F. 1).

3

Acotado el objeto del presente conflicto positivo de competencia, debemos anunciar que, en aras de la claridad, seguiremos en nuestra exposición la sistemática empleada por la representación letrada de la instancia autonómica promotora del conflicto en su escrito de planteamiento. Consecuentemente, debemos comenzar por el examen de las alegaciones formuladas en relación con los arts. 7 y 31.1 del Reglamento de Cooperativas de Crédito.

El art. 7 prevé la inscripción en el Registro estatal de Cooperativas de todas aquellas sociedades cuyo ámbito de actividad ordinaria y habitual, sea o no cooperativizada, excede del territorio de una Comunidad Autónoma, cualquiera que sea el municipio de su sede social (apartado primero). Igualmente, precisa el concepto de actividad cooperativizada (apartado segundo), establece la obligación de consignar en los Estatutos el ámbito de la cooperativa (apartado tercero) y determina que el Registro competente para la inscripción de la entidad lo será asimismo para todos los actos registrales de carácter constitutivo en tanto la Cooperativa de Crédito no modifique sus Estatutos ampliando o reduciendo su ámbito territorial de actividad, alterando los supuestos señalados en el apartado primero (párrafo primero del apartado cuarto). Finalmente, en el párrafo segundo de ese mismo apartado cuarto se concretan los documentos cuya calificación corresponde al Registro

competente.

A su vez, en el art. 31.1 del Reglamento de Cooperativas de Crédito, además de establecerse el carácter preceptivo del informe previo del Banco de España para la concesión de las autorizaciones administrativas de escisiones y fusiones de Cooperativas de Crédito previstas en el art. 30, se atribuye la potestad para otorgar dicha autorización al órgano competente de la Comunidad Autónoma, cuando sobre todas las entidades afectadas tenga atribuidas y asumidas competencias y el ámbito operativo actual de las mismas y el resultante de la fusión o escisión no sobrepase el de la Comunidad Autónoma correspondiente. En otro caso, dicha potestad se confiere a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, que será asimismo el órgano competente, conforme al segundo párrafo del mencionado precepto, cuando, tratándose de las fusiones mixtas contempladas en el art. 30.1 b), o bien la cooperativa implicada rebase el marco autonómico, o la Comunidad Autónoma carezca de competencia sobre alguna de las entidades afectadas, o se trate de entidades con sede en distintas Comunidades Autónomas.

Sostiene el Gobierno Valenciano que los criterios territoriales utilizados en los preceptos ahora analizados para proceder a la atribución de competencias ejecutivas no se compadecen con la evolución más reciente del régimen jurídico de las Cooperativas de Crédito, particularmente en lo que atañe a la regulación de sus relaciones con terceros no socios. Frente al criterio seguido en este punto por el Reglamento de Cooperativas de Crédito se propugna la aplicación estricta a estas entidades crediticias de la regla del estatuto personal, como ya ha sucedido respecto de las Cajas de Ahorro en la [STC 48/1988, de 22 de marzo](#), F. 4, tanto más cuanto que la solución arbitrada por los preceptos impugnados no sólo se apartaría de la sustancial equiparación entre Cooperativas de Crédito y Cajas de Ahorro, presente en la jurisprudencia constitucional, sino que también supondría un detrimento de la eficacia de los mecanismos de supervisión de estas instituciones, pues el órgano administrativo competente para el ejercicio de las potestades supervisoras podría ir variando en función de un dato tan contingente como es la apertura o cierre de oficinas fuera de la Comunidad Autónoma donde la Cooperativa de Crédito tenga su domicilio social.

Por el contrario, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del criterio delimitador de competencias utilizado en los preceptos reglamentarios impugnados, toda vez que la proyección de la actuación de las Cooperativas de Crédito más allá del ámbito comunitario justifica, conforme a la doctrina constitucional establecida en la [STC 155/1993, de 6 de mayo](#), la atribución de competencias básicas de naturaleza ejecutiva al Estado. Por otro lado, dichos preceptos respetan adecuadamente el criterio de territorialidad estricta contenido en las [SSTC 72/1983, de 29 de julio](#), y [44/1984, de 27 de marzo](#), para estos intermediarios financieros.

4

Antes de dar respuesta a la pretensión ejercitada por el Gobierno Valenciano en relación con las funciones ejecutivas atribuidas a órganos estatales en estos dos preceptos del Reglamento de Cooperativas de Crédito, resulta oportuno advertir que, aun 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** ([STC 204/1993, de 17 de junio](#), F. 3). Sin perjuicio de remitirnos a la sistematización que de la doctrina constitucional acerca del alcance de esta competencia estatal que se contiene en la [STC 235/1999, de 16 de diciembre](#), F. 3, interesa en todo caso subrayar que, de acuerdo con la misma « cuando la Constitución utiliza el término bases (así en el artículo 149.1.11, 13 y 18) 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 lo que hace a la impugnación del **art. 7 del Reglamento de Cooperativas de Crédito**,

debemos recordar una vez más 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](#), F. 2, y 155/1993, de 3 de mayo, F. 3). Así, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, en la constitución de este tipo de sociedades cabe identificar dos requisitos, cuales son la autorización concedida por el Ministerio de Economía y Hacienda y la inscripción de la entidad en los registros correspondientes. Más concretamente, según el apartado segundo del indicado precepto legal, la Cooperativa de Crédito en constitución, una vez que haya obtenido la autorización administrativa antes indicada, deberá inscribirse en el Registro correspondiente del Banco de España, en el Registro Mercantil y en el de Cooperativas, «en cuyo momento adquirirán personalidad jurídica».

Pues bien, el art. 7 del Reglamento de Cooperativas de Crédito ahora cuestionado 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 domicilio 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 rebase los límites territoriales de la Comunidad Autónoma».

5

En cuanto a la impugnación del **art. 31** se debe precisar que, aun cuando en el suplico del escrito de planteamiento del conflicto se solicita la declaración del carácter de no básico del art. 31 en su totalidad, tanto del cuerpo del escrito, como del requerimiento en su momento formulado por el Gobierno Valenciano ante el Gobierno de la Nación, e incluso del apoderamiento al Gabinete Jurídico de la Generalidad Valenciana para plantear el conflicto positivo de competencia, se infiere que lo impugnado es exclusivamente el primer apartado de dicho artículo, por lo que habremos de entender ceñido el conflicto sólo a dicho apartado, con exclusión por tanto de lo dispuesto en los restantes apartados.

Así centrada la impugnación del art. 31.1, **debemos llegar a idéntica conclusión que la alcanzada en el análisis del art. 7**, en lo que se refiere a la competencia del otorgamiento de la autorización administrativa para las escisiones y fusiones de este tipo de sociedades, quedando extramuros del presente conflicto positivo de competencia la exigencia del informe preceptivo del Banco de España. Conforme a la doctrina constitucional en la materia, contenida en las SSTC 72/1983, de 29 de julio, F. 4; 44/1984, de 27 de marzo, F. 2, y [165/1985, de 5 de diciembre](#), FF. 2 y 3, hemos de convenir en que **corresponde al Estado la emisión de dicha autorización administrativa cuando la Comunidad Valenciana carezca de competencias sobre todas las entidades afectadas, el ámbito operativo de las sociedades resultantes sobrepase el territorio autonómico, o el proceso afecte 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 165/1985, 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 44/1984, F. 2).

Finalmente hemos de señalar que la defensa esgrimida por el Gobierno Valenciano del criterio alternativo del estatuto personal para la determinación de la instancia territorial competente para el ejercicio de las competencias recogidas en estos preceptos reglamentarios no reviste entidad suficiente para modificar las conclusiones ahora alcanzadas. En efecto, como hemos tenido ocasión de recordar recientemente, **este Tribunal no efectúa un juicio de oportunidad o de idoneidad de las normas impugnadas, puesto que no le corresponde determinar cuál es el sistema de**

articulación de competencias estatales y autonómicas más adecuado, por ser ésta una decisión que, dentro de la Constitución, corresponde adoptar a los poderes públicos habilitados para ello, habiendo de ceñirse nuestra función exclusivamente a determinar si las concretas disposiciones impugnadas exceden o no el marco de lo constitucionalmente admisible ([STC 192/2000, de 13 de julio](#), F. 10, y las resoluciones allí citadas). Exceso que en esta ocasión, por las razones ya expuestas, no es posible apreciar.

6

En un segundo bloque agrupa el Gobierno Valenciano aquellos preceptos del Reglamento de Cooperativas de Crédito impugnados por vulnerar sus potestades ejecutivas sobre estas entidades crediticias. De acuerdo con la delimitación del objeto del presente conflicto llevada a cabo en el F. 2, es el caso de los arts. 1.1 y 5, relativos a la competencia del Ministro de Economía y Hacienda para autorizar la constitución de una Cooperativa de Crédito; 9.1 d), donde se condicionan los cambios significativos en las aportaciones societarias a la previa autorización del Banco de España; 10.2, 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 y 28, donde se regula el Registro de Altos Cargos del Banco de España, supeditando a él todos los demás registros oficiales.

En relación con estos preceptos debemos señalar que la representación letrada del Gobierno Valenciano, si bien en el escrito de planteamiento del conflicto afirma que estas actuaciones ejecutivas revestirían un carácter exclusivamente reglado, lo que impediría que fueran calificadas de básicas y atribuido su ejercicio a las instancias centrales del Estado, en el escrito de alegaciones presentado al evacuar el trámite conferido por providencia de la Sección Tercera de 29 de febrero de 2000, de cuyo contenido se da cuenta en el antecedente séptimo de esta Sentencia, advierte de que la doctrina constitucional recogida en las [SSTC 96/1996, de 30 de mayo](#), y 235/1999, de 16 de diciembre, aconseja no mantener el conflicto en relación con los meritados preceptos. Como asimismo se ha dejado constancia, con la única excepción del art. 9.1 c), ello no ha supuesto la extinción del conflicto al no haber mediado el desistimiento del Gobierno Valenciano.

Ello no es obstáculo para que, apreciada la sustancial coincidencia de las partes acerca de la constitucionalidad de estos preceptos reglamentarios, expongamos ahora de manera muy sucinta las razones por las que procede la desestimación del conflicto en cuanto tiene por objeto los artículos antes mencionados. Así, en cuanto a los arts. 1.1 y 5, baste recordar una vez más 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 materia** » ([STC 135/1993, de 19 de abril](#), F. 6; SSTC 96/1996, de 30 de mayo, F. 25, y 235/1999, de 20 de diciembre, F. 10). 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 societarias fijados en el art. 7.3 de la Ley 13/1989. 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»).

7

Impugna por último el Gobierno Valenciano el art. 2.1 f) en cuanto incluye entre las condiciones para obtener y conservar la autorización para la constitución de una Cooperativa de Crédito el contar con un Consejo Rector formado, al menos, por cinco miembros, dos de los cuales podrán no ostentar la condición de socios. Para el Gobierno Valenciano, se trata de una regulación de detalle incompatible con la finalidad de la competencia básica estatal.

Al respecto, señala que no cabe apreciar la concurrencia de unos márgenes amplios de discrecionalidad que excepcionalmente legitimarían la atribución de la competencia a una instancia central, tampoco puede afirmarse el carácter marcadamente técnico de la regulación, ni su naturaleza cambiante y coyuntural. Por otra parte, y amén de significar que el precepto no tiene encaje alguno en la Ley 13/1989, denuncia el Gobierno Valenciano que la presencia en el Consejo Rector de dos personas que no sean socios contraviene los principios cooperativos y normas legales en vigor aplicables a las Cooperativas de Crédito.

Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que el art. 2.1 f) del Reglamento de Cooperativas de Crédito debe calificarse de complemento necesario del art. 9.1 de la Ley 13/1989, cuyo carácter básico fue confirmado por la STC 155/1993. En concreto, este desarrollo reglamentario vendría a completar el establecimiento de un mínimo común normativo que garantice la homogeneidad de la configuración orgánica del Consejo Rector en todas las Cooperativas de Crédito mediante la fijación de un marco de referencia, consistente en la fijación del número mínimo de integrantes del órgano y la correlativa determinación del máximo de miembros no socios de la entidad.

Ante todo se debe advertir que en el escrito de planteamiento del conflicto se solicita respecto de este precepto una declaración general de su carácter no básico, siendo así que las alegaciones versan sobre su primera frase, aquella en que se establece, como requisito para obtener y conservar la autorización administrativa como Cooperativa de Crédito, el de «contar con un Consejo Rector formado, al menos por cinco miembros, dos de los cuales podrán ser no socios», sin que se haga en ningún momento referencia a las exigencias de reconocida honorabilidad comercial y profesional y de conocimientos y experiencias adecuados para el ejercicio de sus funciones, que habrán de reunir estas personas. Consecuentemente, ha de quedar excluido de nuestro examen el establecimiento normativo de estas exigencias, en contra de cuyo carácter básico nada se ha aducido por la representación procesal del Gobierno Valenciano.

8

A diferencia de lo que sucede con los restantes preceptos del Reglamento de Cooperativas de Crédito objeto del presente proceso constitucional, en el caso del art. 2.1 f) no se discute 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 administrativa para la constitución de una Cooperativa de Crédito.

La queja formulada por el Gobierno Valenciano respecto al art. 2.1 f) del Reglamento de Cooperativas de Crédito tiene una doble vertiente, material y formal, presentándose la segunda en la argumentación de la parte como derivación inmediata de la primera. Se dice en cuanto a la que hemos calificado de vertiente material que «en primer lugar, nos encontraríamos ante una especificación de detalle incompatible con la finalidad de la competencia básica estatal», y que «debe entenderse que excede de la “básica” toda ordenación que por su minuciosidad y detalle no deje espacio suficiente a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, cuando ésta exista, como es el caso que nos ocupa».

Lo que hemos calificado como vertiente formal se presenta por la Comunidad Valenciana como garantía de la material, diciendo al respecto que «para evitar tal consecuencia [la de que no se deje espacio para el desarrollo legislativo] siempre que sea posible, las bases se deben definir a través de normas emanadas del poder legislativo del Estado –el llamado principio de preferencia de la Ley–, refiriéndose a continuación a los condicionantes de una posible regulación reglamentaria de las bases.

En este caso la vertiente material debe ser el elemento clave de nuestro análisis, lo que relega a un plano secundario el planteamiento referido al carácter reglamentario de la norma utilizada.

9

Sobre el alcance posible de la definición de las bases hemos dicho recientemente (STC 50/1999, de 6 de abril , F. 3) que «como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la

materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, [SSTC 49/1988](#), F. 3; [225/1993](#), F. 3, y [197/1996](#), F. 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la [STC 147/1991](#) “la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal” (F. 5)».

El art. 2.1 f) del Reglamento de Cooperativas de Crédito desarrolla lo dispuesto en el art. 9.1 de la Ley 13/1989, que incluye entre los órganos sociales de las cooperativas de crédito el Consejo Rector. Pero **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 la STC 155/1993, F. 8, al resolver el recurso interpuesto contra la Ley de la que el Real Decreto ahora impugnado trae causa, y en concreto el art. 9.1 de la misma, desarrollado por el art. 2.1 f) del Reglamento, justificamos la constitucionalidad del precepto de la Ley y su carácter básico, porque «establece aspectos orgánicos y de funcionamiento esenciales de las cooperativas de crédito, como es la determinación de los órganos sociales de las cooperativas que supone unas exigencias mínimas que se imponen con el carácter de bases de la ordenación del crédito (Disposición final segunda) dejando amplio margen de desarrollo normativo a la Generalidad de Cataluña, lo que se justifica constitucionalmente por ser un elemento configurador de dichas Cooperativas respecto de las demás entidades crediticias, siendo en este extremo reproducible sin más la doctrina de las [SSTC 48/1988](#), F. 3 e) y [49/1988](#), FF. 2 y 26».

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**.

La minuciosidad de la regulación reglamentaria que nos ocupa se pone de manifiesto por simple contraste con la actual Ley de Cooperativas, [Ley 27/1999, de 16 de julio](#), cuyo artículo 33 confía la regulación de la composición del Consejo Rector de las Cooperativas a los Estatutos de la entidad, lo que evidencia que desde el plano de la Ley, que es el que ordinariamente corresponde a la regulación de las bases (entre otras muchas, [SSTC 227/1998, de 29 de noviembre](#), F. 32; [131/1996, de 11 de julio](#), F. 2; [213/1994, de 14 de julio](#), F. 10; [133/1997, de 16 de julio](#), F. 6; [66/1998, de 18 de marzo](#), F. 2, y [128/1999, de 1 de julio](#), F. 15), no se ha considerado necesario avanzar más en la regulación de dicho órgano rector.

Hemos de afirmar, en suma, que **desde la vertiente material analizada el art. 2.1 f) del Reglamento de Cooperativas de Crédito excede los límites de lo básico, e invade por ello la competencia de desarrollo normativo que corresponde a la Comunidad Valenciana**.

Esta conclusión, según se advirtió en su momento, reduce en este caso la transcendencia de la vertiente formal, lo que hace innecesaria una argumentación de mayor detalle al respecto. **Baste**, en todo caso, **con la simple referencia global a nuestra reiterada doctrina sobre la correspondencia entre la dimensión formal de lo básico y el principio de ley formal** (SSTC ya citadas antes, 227/1998, de 29 de noviembre, F. 32; 131/1996, de 11 de julio, F. 2; 213/1994, de 14

de julio, F. 10; 133/1997, de 16 de julio, F. 6; 66/1998, de 18 de marzo, F. 2, y 128/1999, de 1 de julio, F. 15) y sobre las condiciones exigibles para la posible utilización de normas de rango reglamentario en la regulación de bases ([SSTC 220/1992, de 11 de diciembre](#) , F. 4; 131/1996, de 11 de julio, F. 2; 197/1996, de 28 de noviembre, F. 5; 128/1999, de 1 de julio, F. 15; [242/1999, de 21 de diciembre](#) , F. 8; 227/1998, de 29 de noviembre, F. 32, y [118/1998, de 4 de junio](#) , F. 16), condiciones que en este caso no se cumplen, por lo que también desde la vertiente formal el precepto reglamentario impugnado vulnera las competencias de la Comunidad Valenciana .

10

En cuanto a la impugnación de la **Disposición final cuarta** del Reglamento de las Cooperativas de Crédito, al atribuir carácter básico a los preceptos antes analizados, como ya se advirtió en el fundamento jurídico 1 de esta Sentencia, es el juicio sobre éstos el presupuesto lógico de la decisión a pronunciar a la hora de enjuiciar dicha Disposición final. Resulta así que, **una vez que hemos 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** .

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA [CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA](#) ,

Ha decidido

1º

Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del conflicto positivo de competencia núm. 2143/1993, promovido por el Gobierno Valenciano contra el Reglamento de Cooperativas de Crédito, aprobado por [Real Decreto 84/1993, de 22 de enero](#) , en cuanto a su art. 9.1 c).

2º

Estimar parcialmente el conflicto y, en su consecuencia, declarar que la Disposición final cuarta de dicho Reglamento vulnera las competencias de la Generalidad Valenciana en cuanto atribuye carácter básico en el inciso primero del art. 2.1 f).

3º

Desestimar el resto del conflicto.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de noviembre de dos mil.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.