

I. Sentencias del Tribunal Constitucional

Por FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

1. *Sentencia de 6 de mayo de 1993.*—COOPERATIVAS DE CRÉDITO.—La competencia autonómica sobre cooperativas está limitada por la competencia estatal sobre ordenación del crédito y legislación mercantil.—Pleno.—Ponente: Sr. Díaz Eimil.

Antecedentes de hecho: El recurso de inconstitucionalidad es promovido por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito (arts. 2, último inciso; 3.3, párrafo 2.º; 4.2, párrafo 1.º; 5.1, primer inciso; 42; 8.3, 9.1.2, párrafo 1.º, 4 y 9; 10, párrafo 2.º; 12 y disposición final segunda de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito.

El escrito de demanda contiene las siguientes alegaciones:

— La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de Cooperativas de Crédito, matizada únicamente por respeto a la legislación mercantil, y le compete las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

— La especificidad de las Cooperativas de Crédito no las extrae de tal competencia, sino que determina unos límites a las mismas en lo que respecta a la ordenación del crédito y a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

— Los preceptos concretos son impugnados por suponer un recorte a las competencias autonómicas.

Fallo: El Tribunal declaró inconstitucional la disposición final segunda de la Ley 13/1989 en cuanto declara como básicos el artículo 3.3, párrafo segundo; el artículo 8.3, párrafo b), y el artículo 9, párrafo primero, de los números 2 y 4.

En todo lo demás se desestima el recurso.

Fundamentos jurídicos. Primero.—La Generalidad de Cataluña impugna diversos preceptos de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, partiendo para ello de una serie de consideraciones preliminares que enmarcan —como cuestión principal— la problemática competencial que subyace en dicha impugnación.

Siguiendo esta misma línea argumental, conviene trazar, con carácter previo, el esquema general de distribución de competencias entre el Estado y la

Comunidad Autónoma de Cataluña que en la materia de Cooperativas de Crédito, objeto de la regulación estatal, se deriva de la Constitución y del correspondiente Estatuto de Autonomía.

La Generalidad de Cataluña ha asumido, de una parte, la competencia exclusiva sobre «Cooperativas (...), respetando la legislación mercantil» (art. 9.21), mientras que, por su parte, al Estado corresponde la competencia exclusiva sobre las «bases de la ordenación del crédito» (art. 149.1,11 CE); competencia que tiene su correspondencia en la de la Generalidad de Cataluña para el desarrollo legislativo y la ejecución de dicha materia crediticia (art. 10.1,4 EAC). Y desde la conjunción de una y otra perspectiva —la cooperativista y la crediticia—, no debe pasar desapercibido que el artículo 12.1,6 del mismo EAC añade que «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Generalidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva de las siguientes materias: Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorros».

Confluyen, de este modo, una pluralidad de títulos competenciales cuya delimitación en abstracto presenta dificultades, pues el solapamiento y entrecruzamiento mutuo resulta ser especialmente intenso. Esta constatación, además, alcanza un punto álgido en el supuesto que ahora nos ocupa, referido a unas entidades —las Cooperativas de Crédito— que 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. Así se desprende con facilidad de la evolución normativa habida, que sin necesidad de remontarnos a normas anteriores, arrancando del Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, ha culminado en este aspecto con el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al Ordenamiento jurídico de la CEE y cuyo artículo 1, tras definir por «establecimiento de crédito» «toda empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público, en forma de depósitos u otras análogas, que llevan aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia en la concesión de créditos», conceptúa específicamente como «establecimientos de crédito» a las «Cooperativas de Crédito inscritas en el Registro Especial del Banco de España» [art. 1.2,d)]. Posteriormente, la Ley 3/1987, de 2 de abril, de Cooperativas, ha reafirmado la especialidad de estas Cooperativas de Crédito (art. 116 y disposición transitoria sexta), dictándose finalmente la Ley 13/1989, de 26 de mayo, ahora impugnada, que, como se indica en su Exposición de Motivos, lo ha sido al amparo del artículo 149.1,11 de la CE, viniéndose a fijar por el Estado las bases de la ordenación del crédito y Banca por lo que se refieren a las Cooperativas de Crédito dada su condición de entidades de crédito.

Así pues, en lo que atañe a las Cooperativas de Crédito, la competencia exclusiva que en materia de cooperativas —siempre, no obstante, dentro del respeto a la legislación mercantil— la Generalidad de Cataluña trae a colación como uno de los fundamentos centrales de la impugnación debe conjugarse, como reconoce la propia Generalidad, con la competencia, también exclusiva, del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1,11 CE), ya que, como dijimos tempranamente (STC 1/1982, fundamento jurídico 3.º), esas bases «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura,

organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios...» (reiterando esta afirmación, entre otras, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 2.º, y 135/1992, fundamento jurídico 1.º).

De otro lado, ahora ya desde la perspectiva exclusiva de la ordenación del crédito, las bases estatales en la materia deben posibilitar el ejercicio de las correlativas competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución (art. 10.1,4 EAC), sin que, por lo demás, en este supuesto concreto que analizamos, la singular y diferenciada configuración de la competencia de la Generalidad de Cataluña relativa a las «instituciones de crédito corporativo, público y territorial y Cajas de Ahorros» (art. 12.1,6 EAC) presente mayor relevancia, pues si bien algunas Comunidades Autónomas disponen respecto a las Cajas de Ahorro y a las Cooperativas de Crédito de competencias de las que carecen en relación con otras entidades de crédito (en este sentido, STC 48/1988, fundamento jurídico 2.º, con relación a las Cajas de Ahorros; y en cuanto a las Cooperativas de Crédito, STC 134/1992), no es éste el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que no sólo tiene atribuidas competencias sobre esas específicas entidades crediticias, sino también sobre la «ordenación del crédito y Banca» en todo lo no básico, materia ésta que engloba —insistimos una vez más— aquellos aspectos relativos tanto a las funciones y actividades externas de las entidades de crédito como a la estructura y organización de las mismas, incluidas, en particular y en lo que en este momento nos interesa, las propias Cajas de Ahorros y las Cooperativas de Crédito.

Segundo.—También con carácter general y sin perjuicio de su concreción al hilo de la impugnación de algunos de los preceptos de la Ley 13/1989 impugnados, la representación de la Generalidad de Cataluña alega que el mandato del artículo 129.2 de la CE no sólo no ha sido observado, sino que al imponerse unas condiciones y requisitos para el desarrollo de la actividad de las Cooperativas de Crédito desiguales al de las restantes entidades de crédito se penaliza y limita a aquéllas en clara contradicción con el referido precepto constitucional, según el cual «los poderes públicos (...) fomentarán mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas». De esta forma se impide también, en la medida en que la Generalidad de Cataluña queda vinculada por esas previsiones estatales, que pueda hacerse efectivo el correlativo mandato estatutario de que «la Generalidad, como poder público (...) podrá fomentar mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas en los términos resultantes del número 21 del artículo 9 del presente Estatuto» (art. 55.1 EAC).

A propósito de esta objeción, debe señalarse ya que el fomento por los poderes públicos de una actividad determinada —en este caso, la del cooperativismo crediticio— ofrece un amplísimo campo de actuación y de adopción de medidas que pueden presentar además muy diferentes niveles de intensidad, lo que, a salvo de aquellos supuestos en lo que se evidencie manifiestamente infundado o arbitrario el trato normativo desigual que, a su vez, determine un efecto desincentivador de la actividad, dados los condicionamientos a los que ésta queda sujeta, excluye que este Tribunal pueda adentrarse en valoraciones y apreciaciones que por ser de mera oportunidad acampan ineludiblemente fuera del estricto juicio de constitucionalidad.

Tercero.—La impugnación del último inciso del artículo 2 de la Ley 13/1989 viene motivada por el hecho de que, a juicio del Abogado de la Generalidad, la legislación autonómica dictada con arreglo a su competencia y respetando

las bases estatales, no puede quedar relegada a la categoría de legislación supletoria de la estatal.

Nada cabe objetar a esta afirmación en su propio enunciado general, que se adecua plenamente al mecanismo de articulación constitucional de las normas estatales y autonómicas, con arreglo al cual la supletoriedad sólo se reconoce en el Derecho estatal por relación al de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE). Consecuentemente, la norma estatal que dispusiere la aplicación supletoria de la norma autonómica incurriría en inconstitucionalidad, bien porque supondría la degradación de la eficacia directa de la norma autonómica dictada al amparo del correspondiente título competencial o, en otro caso, porque vendría a atribuírsele una eficacia que, aun siendo supletoria, nunca podría tener al no disponer dicha norma de cobertura competencial y ser, por tanto, válida. La supletoriedad, en suma, en la relación Derecho estatal-Derecho autonómico, opera a favor de aquél y no de este último, de manera que no cabe la pretendida norma autonómica supletoria de la estatal, siendo inconstitucional la que así lo disponga.

En realidad, para un correcto entendimiento del precepto impugnado («con carácter supletorio les será de aplicación la legislación de cooperativas»), es preciso situar el referido inciso en el contexto más global del artículo 2, que establece que las Cooperativas de Crédito se rigen por la propia Ley estatal 13/1989 y por las normas que con carácter general regulan la actividad de las entidades de crédito, así como por las correspondientes normas de desarrollo de la Ley, «sin perjuicio, en cuanto a estas últimas, de las disposiciones que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en la materia».

De este modo, se reconoce expresamente la competencia de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que dispongan sus correspondientes Estatutos de Autonomía, para regular el régimen jurídico de las Cooperativas de Crédito, debiéndose tener en cuenta que, con arreglo a las singulares características de las Cooperativas de Crédito, en las que confluyen al menos y en lo que ahora interesa, aspectos crediticios y cooperativos —en los que, a su vez, inciden aspectos laborales y mercantiles (STC 134/1992, fundamento jurídico 2.º)—, la normativa autonómica será complementaria de la estatal dictada al amparo del artículo 149.1,11 de la 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. Este reparto competencial se respeta, pues, íntegramente por el artículo 2 de la Ley 13/1989 al referir el marco normativo con expresa mención «de las disposiciones que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en la materia», expresión ésta suficientemente amplia que deja a salvo no sólo las normas autonómicas dictadas en el ejercicio de la competencia de desarrollo de la legislación crediticia que con el carácter de básica dicte el Estado, sino también las que lo sean al amparo de la competencia exclusiva que en materia de cooperativas haya asumido.

Siendo esto así, fácilmente se comprende que el inciso impugnado, al establecer que «con carácter supletorio les será de aplicación de legislación de cooperativas», no está configurando a la legislación catalana en materia de cooperativas como legislación supletoria aplicable a las Cooperativas de Crédito, pues esa legislación de cooperativas supletoria no será sino la legislación de cooperativas estatal (concretamente, Ley 3/1987, de 2 de abril, General de

Cooperativas), siempre, claro es, en que, por razón de la materia, le corresponda al Estado la competencia normativa o, en su caso, aun correspondiendo a la Comunidad Autónoma, ésta no lo haya ejercitado.

La propia Exposición de Motivos de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, alude, en fin, con absoluta claridad a este criterio, al señalar que «la legislación del Estado tiene sólo carácter de Derecho supletorio respecto del de las Comunidades Autónomas con competencias legislativas plenas en materia de cooperativas», si bien añade que «esta regla general resulta matizada, en el caso particular de las Cooperativas de Crédito en tanto en cuanto, en virtud del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al Ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea, se concede a las Cooperativas de Crédito inscritas en el Registro especial del Banco de España el carácter de entidades de crédito, al igual que también lo son los bancos privados, las Cajas de Ahorro o las Entidades Oficiales de Crédito». De este modo, la Ley 13/1989 «no pretende ofrecer una regulación completa y exhaustiva de todos los aspectos de las Cooperativas de Crédito, sino tan sólo establecer las bases del régimen jurídico de dichas instituciones en cuanto entidades de crédito, que al Estado corresponde dictar al amparo del artículo 149.1.11 de la Constitución».

Cuarto.—El artículo 3.3, párrafo segundo, puesto en relación con el mismo artículo 3.2 de la Ley 13/1989, a juicio de la Generalidad de Cataluña determina que la expresión «Crédito Agrícola» sólo pueda ser utilizada en la denominación del «Banco de Crédito Agrícola, S.A.» y de las «Cajas Rurales o cualesquiera otras Cooperativas de Crédito pertenecientes al Grupo Asociado Banco de Crédito Agrícola-Cajas Rurales Asociadas, conjuntamente o por separado y mientras formen parte de dicho grupo». Parte así la recurrente de un concreto entendimiento del precepto que, dado el carácter básico de la disposición final segunda de la misma Ley le otorga, desconoce y vulnera, en su opinión, la competencia de la Generalidad para dictar normas sobre la denominación de las cooperativas en su ámbito territorial.

Pues bien, ese carácter básico que se atribuye al precepto no puede justificarse —tal como de contrario pretende el Abogado del Estado— en la competencia estatal sobre las bases de la ordenación de crédito, pues la utilización de la expresión «Crédito Agrícola» ni se impone obligatoriamente, siendo su uso por las entidades a las que se les reserva meramente facultativo, ni por su propio carácter genérico («Crédito Agrícola») dicha expresión puede caracterizar al sector del crédito oficial, siendo este término, justamente, y no aquel otro, el que puede individualizar y singularizar a las entidades que operan en dicho sector.

Si bien en el caso de las denominaciones de las Cooperativas de Crédito la fijación de los criterios que deban observarse no cabe atribuirlos sin más a la competencia normativa que en materia de cooperativas —y específicamente en lo que atañe a la denominación de las mismas— han asumido algunas Comunidades Autónomas, tal como la propia Ley estatal 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, en su disposición final primera, 1 y 2, ha reconocido expresamente, y ello porque la ordenación de las denominaciones de las entidades crediticias en cuestión que encuentra más preciso encaje competencial en la materia ordenación del sector crediticio, dada su especificidad y preferencia respecto de la más genérica relativa a cooperativas, en el supuesto de la previsión que se impugna, no cabe reconocer en la misma ese carácter básico para la ordenación de las instituciones crediticias por las razones ya indicadas.

La conclusión, por tanto, es que el artículo 3.3, párrafo segundo, no posee carácter básico, lo que, en realidad, al igual que ya decidimos ante un supuesto similar en la STC 86/1989, fundamento jurídico 14, ha de traducirse en la declaración de inconstitucionalidad, no ya del referido precepto, sino de la disposición final segunda de la misma Ley, por cuanto éste no incluye al señalado artículo 3.3, párrafo segundo, entre las excepciones a la declaración a la que procede de ser «básicos, al amparo de lo establecido en el artículo 149.1,11 de la Constitución los preceptos contenidos en la presente Ley...»

Quinto.—Los artículos 4.2, párrafo primero, y 8.3 son objeto de impugnación por idénticos motivos, consistentes, de una parte, en haberse incluido en el ámbito de las bases de la ordenación del crédito (disposición final segunda), y de la otra, en contradecir abiertamente el mandato contenido en el artículo 129.2 de la CE.

Más en concreto, la limitación que el artículo 4.2, párrafo primero, ha previsto —«en cualquier caso, el conjunto de las operaciones activas con terceros de una cooperativa de crédito no podrá alcanzar el 50 por 100 de los recursos totales de la entidad», es su tenor literal—, no puede quedar amparada —alega la representación de la Generalidad— por el artículo 149.1,11 de la CE, una vez que esa limitación resulta cuando menos irrelevante desde la perspectiva de los aspectos básicos de la ordenación del crédito. Por ello —se añade—, dada la exclusiva relevancia del referido extremo para la configuración de las Cooperativas de Crédito en lo que afecta a sus aspectos internos, intrínsecos al cooperativismo, a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en las materias de cooperativas o de instituciones de crédito cooperativo les corresponde adoptar decisiones como la que es objeto de impugnación.

Más allá del problema competencial que se trata de vincular al establecimiento de un límite porcentual a la realización de operaciones activas con terceros no socios, hemos ya declarado que la determinación de si las Cooperativas de Crédito pueden o no concertar esas operaciones es una decisión a la que por su carácter íntimamente relacionado con la configuración y definición de dichas entidades, debe atribuírsele carácter básico de la ordenación del sector crediticio y que, por ello mismo, resulta radicalmente ajena al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Siendo las Cooperativas de Crédito instituciones de crédito, la definición de las mismas —y, por tanto, la determinación de un aspecto estructural de esa definición cual es la posibilidad o no de realizar operaciones activas con terceros— en cuanto acota la materia a regular y sirve así como elemento básico delimitador de competencias, resulta sin duda un aspecto esencial de la ordenación del crédito.

De este modo, correspondiendo al Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1,11 de la CE excepcionar o modular el principio mutualista que tradicionalmente ha caracterizado a las Cooperativas de Crédito y las ha diferenciado de otras entidades y sociedades, dando entrada a que en sus funciones típicas pueda incluirse la realización de operaciones activas con terceros no socios, ninguna objeción en estrictos términos constitucionales puede oponerse a los términos concretos y precisos en que esa excepción, o cuando menos modulación, haya quedado establecida. De ahí que la limitación que incorpora el artículo 4.2, párrafo primero, impugnado no vulnere las alegadas competencias de la Generalidad de Cataluña.

Pero es que, además, alcanzada esta conclusión, esa limitación tampoco puede considerarse contraria al artículo 129.2 de la CE, máxime cuando, de

acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico 2.º anterior, la relatividad y amplio margen de decisión que conlleva el mandato constitucional, puesto en estrecha relación con la peculiaridad de las Cooperativas de Crédito respecto de las demás entidades de crédito, permitiría incluso estimar la decisión adoptada por el legislador estatal como una efectiva medida legislativa adecuada para el fomento de las sociedades cooperativas, pues la apertura de su ámbito de actuación a determinadas operaciones hasta ese momento totalmente prohibidas no viene sino a favorecer un mayor desarrollo de su actividad.

Por último, de las previsiones del artículo 8.3, impugnado, también por los mismos motivos que acaban de ser analizados, debemos considerar básicas las establecidas en sus apartados *a)* y *c)*, puesto que, en relación con la primera, razones directamente conectadas a la política de solvencia de las Cooperativas de Crédito avalan tal condición de norma básica, de acuerdo con la doctrina que, a propósito de las entidades de depósito en general, fijamos, entre otras, en las SSTC 135/1992 y 178/1992 y, respecto de la segunda, el establecimiento de ciertos criterios para la distribución o reparto de los beneficios del ejercicio, no afectados por el Fondo de Reserva Obligatorio, no son objetables desde la consideración de su carácter básico, en cuanto constituyen elementos caracterizadores de la singularidad jurídica de dicha clase de cooperativas en relación con otras entidades crediticias, que no impiden a la Comunidad Autónoma el ejercicio de su competencia de desarrollo normativo.

Por el contrario, distinto tratamiento ha de tener la previsión contenida en el apartado *b)* del artículo 8.3. Esta aplicación del beneficio nada tiene que ver con el afianzamiento de la solvencia de la cooperativa o con la protección de los intereses de terceros, sin que la Abogacía del Estado haya alegado nada a este respecto. En efecto, tal como ha puesto de relieve el representante de la Generalidad, la finalidad de dicha aplicación del excedente al «Fondo de Educación y Promoción» tiene por objeto satisfacer las necesidades de formación y educación de los socios y empleados en los principios cooperativos, difundir las características del cooperativismo y, en general, la promoción cultural y profesional, materias que poseen todas ellas una estricta naturaleza cooperativa y con respecto a las cuales ostenta Cataluña competencia exclusiva (art. 9.21 EAC). Por esta razón, la declaración de norma básica del artículo 8.3, *b)*, que efectúa la disposición final segunda de la Ley impugnada, ha de estimarse inconstitucional.

Sexto.—Por tratarse de una función ejecutiva reservada a la Administración estatal que excede, a juicio de la Generalidad, de las bases de la ordenación de crédito, se solicita igualmente la declaración de inconstitucionalidad del artículo 5.1, primer inciso. Una vez más hemos de señalar, no obstante, que si la norma excediera de lo básico, vulnerando así las competencias de la Generalidad de Cataluña, la consecuencia no podría ser la declaración de la inconstitucionalidad del artículo 5.1, sino la de la disposición final segunda, que le atribuye carácter básico al amparo del artículo 149.1,11 de la CE.

Establece el referido precepto que «la constitución de una Cooperativa de Crédito requerirá autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda», pero esta autorización, que no excluye otras intervenciones administrativas y entre ellas la autonómica, tal como se desprende con absoluta claridad de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma Ley 13/1989, aun a pesar de su carácter ejecutivo no puede considerarse ajena al ámbito competencial de las bases en materia de ordenación de crédito. Reiterada doctrina de este Tribunal ha establecido que la competencia del Estado sobre las bases de ordena-

ción de crédito alcanza y engloba también aspectos puramente ejecutivos cuando se encuentren afectados directamente intereses supraautonómicos, se trate de decisiones y actuaciones que trascienden del caso particular y de las concretas situaciones afectadas; dada la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional o, en fin, cuando el acto de ejecución comporte, por necesidad intrínseca de la materia, márgenes de discrecionalidad que sólo pueda ser adoptado por instancias que tengan a su cuidado intereses peculiares distintos a los puramente generales (entre otras, SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, y 178/1992, fundamento jurídico 2.º).

Debe rechazarse la imputación de inconstitucionalidad que se formula por la Generalidad de Cataluña, atendiendo para ello a la doctrina general expuesta y a consideraciones en todo similares a las contenidas en el fundamento jurídico 13.a) de la STC 86/1989, a las que no cabe sino remitirse en su integridad, sin perjuicio de añadir 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.

Séptimo.—Los artículos 5.2, 9.9 y 10, párrafo segundo, imponen la necesidad de proceder a la inscripción en los correspondientes Registros del Banco de España de las Cooperativas de Crédito —sin perjuicio de su inscripción en el Registro Mercantil y en el correspondiente Registro de Cooperativas (art. 5.2)—, así como a la de los altos cargos de las personas elegidas o designadas para ocupar en dichas cooperativas los puestos de Consejero o de Director general (art. 9.9) y a la de las Cooperativas de Crédito resultantes de una fusión, escisión o absorción (art. 10, párrafo 2.º).

También en este caso se alega por la Generalidad de Cataluña la vulneración de sus competencias ejecutivas en la materia, no tanto por preverse esas obligaciones de inscripción, sino por el hecho de que, sin excluir otras, deban realizarse necesariamente en unos Registros de gestión estatal —concretamente a cargo del Banco de España—, pero coherentemente con la doctrina precedente de este Tribunal y con la naturaleza y alcance mismo de esa función registral, debe rechazarse la pretendida infracción del orden constitucional de distribución de competencias.

La cuestión planteada, una vez más, resulta muy similar a la que fue examinada en la STC 86/1989, fundamente jurídico 13.d) y e), debiéndose estar a la doctrina allí mantenida para la decisión que en esta ocasión debemos adoptar. De este modo, correspondiendo al Estado —sin perjuicio de otras posibles— la autorización de las Cooperativas de Crédito, la inscripción de las mismas en un Registro a cargo del Banco de España que, como hemos precisado en las SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, y 178/1992, fundamento jurídico 2.º, se configura como asesor del Gobierno de la Nación y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia, razón por la cual interviene, en un nivel operativo y por razón de su especialización técnica, en la ordenación básica del crédito es complemento lógico e indispensable para asegurar una necesaria uniformidad en la aplicación de la Ley y por razón misma del carácter de establecimientos de crédito que a dichas cooperativas la normativa estatal les reconoce (art. 1 del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio).

Este mismo carácter de establecimientos o entidades crediticias justifica, por lo demás, el carácter básico de las dos otras inscripciones registrales previstas en los artículos 9.9 y 10, párrafo segundo.

Octavo.—La impugnación del número 1 del artículo 9 tampoco puede pros-

perar. Dicho precepto 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 un 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, fundamento jurídico 3.ºe), y 49/1988, fundamentos jurídicos 2.º y 26. En consecuencia, englobando la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito, la fijación de las normas reguladoras de la estructura, organización y funciones de los distintos intermediarios financieros, y no apreciándose en el precepto cuestionado un detalle incompatible con la finalidad misma de la competencia estatal —la de garantizar, en este caso, una estructura común y uniforme mínima de las Cooperativas de Crédito en todo el territorio nacional— y, por tanto, no vaciando de contenido a la competencia de la Generalidad de Cataluña para desarrollar y concretar esa estructura orgánica y funcional, el recurso en este punto debe ser rechazado.

Distinto es el caso del primer párrafo del número 2 y del número 4 de este artículo 9 que disponen, respectivamente, la forma de voto de los socios y se dispone que el Consejo Rector designará, contratará y destituirá el Director general. No se aprecia en estos párrafos la mera función de garantizar una estructura común y uniforme de las Cooperativas de Crédito en todo el territorio nacional, sino una especificación de detalle incompatible con la finalidad de la competencia básica estatal, que vacía de contenido la competencia autonómica de desarrollar y concretar la estructura orgánica y funcional interna de las corporaciones de crédito corporativo que no afecta directamente a la actividad crediticia.

Noveno.—Finalmente, el artículo 12 se limita a establecer que «será de aplicación a las Cooperativas de Crédito la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito», por lo que la impugnación de la Generalidad de Cataluña, al no presentar otro fundamento que el considerar diversos preceptos de la Ley 26/1988 inconstitucionales, tal como mantiene en el recurso de inconstitucionalidad número 1726/88 pendiente de sentencia, resulta evidente que carece de todo contenido impugnatorio propio, sin que, con independencia de la suerte que el referido recurso pueda tener, por sí mismo este artículo 12 pueda ser objeto de ningún reparo constitucional.

En cuanto a la impugnación de la disposición final segunda, al hilo del análisis del carácter básico o no de los restantes preceptos impugnados que dicha disposición declara básicos, ya ha quedado dilucidada su adecuación o ajuste al orden constitucional de distribución de competencias.

VOTO PARTICULAR

Que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 1593/89, al que se adhiere el Magistrado don Luis López Guerra.

Disiento del fallo y de la fundamentación de la presente sentencia en lo que se refiere a dos grupos de preceptos que regulan determinadas facultades de

ejecución y son considerados básicos. De un lado, a mi juicio, la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, previa a la constitución de una Cooperativa de Crédito, prevista en el artículo 5.1 de la Ley recurrida, no puede ser incluida entre las bases de ordenación del crédito. Esto es así, en primer lugar, y siguiendo la línea argumental de los votos particulares a la STC 86/1989, porque se trata de un acto de mera ejecución, que, además, frente a lo que se apunta en la sentencia, tiene carácter reglado. Este Tribunal ha advertido en reiteradas sentencias que las bases deben establecerse mediante leyes formales; sólo excepcionalmente pueden plasmarse en disposiciones reglamentarias y, más excepcionalmente todavía, en actos de ejecución. En el presente supuesto, nada permite concluir que exista una situación tan excepcional como la requerida por la jurisprudencia constitucional para poder extender la competencia básica estatal en detrimento de la competencia autonómica, que en este caso es doble: la de desarrollo y ejecución en materia de ordenación del crédito y la competencia exclusiva sobre cooperativas. El acto de autorización, ni es un complemento indispensable para poder ejercer las competencias básicas estatales de ordenación de crédito, ni las genéricas referencias de la sentencia a los intereses supracomunitarios resulta decisiva, ni su incidencia en el sistema crediticio puede considerarse sustancial, sobre todo, y éste es un argumento complementario importante, si se tiene en cuenta el limitado volumen de depósitos y de operaciones que en la práctica llevan a cabo las Cooperativas de Crédito en comparación con las demás entidades financieras. En suma, no se alcanza a ver cómo la referida autorización puede incidir de modo tan radical en la estabilidad y en el funcionamiento del sector crediticio que requiera su inclusión en las bases de la ordenación del crédito. A mi entender, pues, la competencia de autorización corresponde a la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, a ella deben atribuirse también los actos de ejecución reglada directamente conectados con dicha facultad y previstos en los artículos 5.2 y 9.9, es decir, la inscripción registral directa de las cooperativas y el registro de altos cargos. Las cooperativas autorizadas por la Generalidad de Cataluña deben solicitar su inscripción en el Registro de Cooperativas de la Comunidad y no puede considerarse básica la obligación impuesta a las mismas de solicitar igualmente la inscripción en el Registro de Cooperativas del Banco de España. Una interpretación de este tipo supone admitir un solapamiento de títulos competenciales, con la consiguiente duplicidad de actuaciones. Esto no significa negar la posibilidad de que el Estado no pueda llevar sus propios Registros, ni el deber de colaboración de los Registros autonómicos con ellos. Del mismo modo, corresponde a la Comunidad Autónoma llevar el registro de altos cargos y, en aplicación de las normas sobre incompatibilidad, admitir o denegar las solicitudes cursadas, sin perjuicio, naturalmente, de comunicar al Banco de España las resoluciones adoptadas.

En segundo lugar, mi discrepancia atañe a la letra c) del artículo 8.3 en la que se condiciona el destino de los beneficios que quedan a la disposición de la Asamblea general. A mi entender, esta previsión, que no afecta a la solvencia de estas entidades, corresponde a la materia de cooperativas y, más concretamente, se refiere a un aspecto de su régimen orgánico y de funcionamiento. El Tribunal ha afirmado reiteradamente que desde las competencias estatales sobre ordenación del crédito sólo de forma excepcional pueden regularse los extremos relativos a la organización de las entidades financieras cuando se trate de aspectos orgánicos que repercutan directamente al ejercicio de las actividades crediticias o cuando sean determinantes para definir las

características diferenciales de las distintas entidades. Ninguna de estas circunstancias se da en el presente caso. Sin necesidad de recurrir a una interpretación restrictiva, como requiere toda aplicación de una regla excepcional, nada permite entender que determinar el destino de los beneficios restantes, después de haber cubierto los legalmente obligados, y limitar los beneficios repartibles entre los socios al interés legal del dinero sea, como afirma la sentencia, una norma que defina un elemento caracterizador de la singularidad jurídica de las cooperativas en relación con otras entidades de crédito. Las cadenas de excepciones tienen un límite que, lógicamente, es más estricto en ámbitos materiales como el de cooperativas en el que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva.

F. C. D.

2. *Sentencia de 6 de mayo de 1993.*—COMPILACION DE LAS ISLAS BALEARES.—Competencia para el desarrollo del Derecho civil foral o especial.—Pleno.—Ponente: Sr. Gimeno Sendra.

Antecedentes de hecho: La Compilación del Derecho civil de Baleares era de 19 abril 1961. Tras la promulgación de la Constitución, la Ley 8/1990, de 28 de junio, del Parlamento de las islas Baleares, la reformó para adaptarla a aquélla y a los tiempos actuales; su artículo 25 autorizó al Gobierno de la Comunidad Autónoma para aprobar un Texto Refundido. En virtud de ello dictó el Decreto legislativo 79/1990, de 6 de septiembre, cuyo artículo único aprobó el Texto Refundido de la Compilación.

El Gobierno de la Nación, a través de la Abogacía del Estado, formula recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2.1 y 52 de la misma. El texto de los mismos se halla en los fundamentos 2 y 4, respectivamente, de esta sentencia.

Fallo: El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de un inciso del artículo 2.1.

Fundamentos jurídicos. Primero.—Se formula este recurso contra dos preceptos (arts. 2, párrafo 1.º, y 52) de la Compilación de Derecho civil de Baleares, aprobado en su día por la Ley 5/1961, adoptada e integrada después, con modificaciones, en el Ordenamiento balear por la Ley 8/1990, del Parlamento de la Comunidad Autónoma y objeto, en fin, de refundición por el Decreto legislativo 79/1990, texto este último frente al que se ha de entender dirigido, como en los antecedentes se ha expuesto, el recurso de inconstitucionalidad.

La controversia, tal como se plantea por las partes, se fundamenta en la norma constitucional (art. 149.1,8), que ordena la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la «legislación civil», y también en lo dispuesto, en desarrollo de tal precepto, por el artículo 10.22 del Estatuto de Autonomía de las islas Baleares (EAB en adelante). Importa recordar, por tanto, que el citado artículo 149.1,8 de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la «legislación civil», sin perjuicio, añade el precepto, «de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Son de competencia estatal «en todo caso», concluye esta norma, «las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de