

---

## SENTENCIA 155/1993, de 6 de mayo

---

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm 1.593/89, interpuesto por la Generalidad de Cataluña, representada por el Abogado don Ramón Riu i Fortuny, contra los arts. 2, último inciso; 3.3, párrafo segundo; 4.2, párrafo primero; 5.1, primer inciso, y 2; 8.3; 9.1,2, párrafo primero, 4 y 9; 10, párrafo segundo; 12; y Disposición final segunda de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito. Ha sido parte el Abogado del Estado y Ponente don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 28 de julio de 1989, el Abogado de la Generalidad de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos referidos de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito.

2. En el escrito de formalización del recurso se exponen las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

a) Con carácter previo al examen de la Ley de Cooperativas de Crédito y de los preceptos concretos que son objeto de este recurso de inconstitucionalidad, parece necesario partir de una breve exposición de los títulos competenciales en juego, del contenido y alcance de las respectivas competencias del Estado y de la Generalidad de Cataluña en esta materia, así como de los demás preceptos constitucionales y estatutarios con incidencia directa sobre este tipo de cooperativas.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), en su art. 9.21, atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de "Cooperativas, pósitos y Mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil". Baste por el momento recordar que por cooperativismo se ha venido entendiendo la agrupación voluntaria de esfuerzos humanos para la realización directa y sin intermediarios de actividades fundamentalmente económicas, y que el movimiento cooperativo y su instrumento, las cooperativas, se ha caracterizado por un cierto carácter mutualista, donde se ha perseguido siempre una finalidad que excede del beneficio, en todo caso colectivo, de sus componentes, incidiendo en la mejora del entorno social donde desarrolla su actividad.

Esa trascendencia social de las cooperativas ha sido no sólo reconocida, sino además amparada, por nuestro legislador constitucional (art. 129.2 C.E.), de manera que para dar cumplimiento a ese mandato de fomento, el legislador está obligado, no sólo a no imponer a las cooperativas, y entre ellas a las de crédito, condiciones legales que las sitúen en posición de desventaja o inferioridad respecto de otras formas empresariales, sino además, a ofrecer ventajas legales a las cooperativas respecto de esas otras organizaciones. Cuestión ésta muy importante, pues la Ley objeto de esta causa, a pesar de encabezar su preámbulo con la cita del art. 129.2 C.E., incluye diversos preceptos (arts. 4.2 y 8.3) que más bien resultan absolutamente desincentivadores y que hacen muy difícil la propia supervivencia de las Cooperativas de Crédito.

El EAC. ha recogido y asumido el mandato constitucional, que entronca, por lo demás, con una muy larga tradición del movimiento cooperativo en Cataluña, que ya tuvo en el año 1934 una regulación más que notable mediante la promulgación de una Ley de bases de cooperación, una de cooperativas, y una de sindicatos agrícolas. En la actualidad, el art. 55.1 del EAC, ha previsto que la Generalidad podrá, en los términos de lo previsto en el art. 9.21 del propio Estatuto, fomentar las sociedades cooperativas mediante una legislación adecuada. Como más adelante veremos, la Generalidad ha dado cumplimiento a dicho mandato mediante la promulgación de las Leyes 4/1983, de 4 de marzo, de Cooperativas de Cataluña, y 1/1985, de 14 de enero, de regulación del funcionamiento de las Secciones de Crédito de las Cooperativas, así como dictando el Decreto 270/1983, de 23 de junio, de desarrollo de la Ley 4/1983, en cuanto a las Cooperativas de Crédito y las Cajas Rurales.

En cualquier caso, y ceñida la cuestión a los aspectos competenciales, debe añadirse que la competencia atribuida a la Generalidad de Cataluña es de carácter exclusivo pleno, matizada únicamente por el respeto a la legislación mercantil. Pero este elemento puramente fronterizo de la competencia asumida por la Generalidad, afecta únicamente a las actividades de los entes cooperativos que se inscriban en ese sector

del Derecho privado, sin por ello desvirtuar la plenitud del título competencial de la Generalidad, tal como se ha reconocido en la STC [72/1983](#).

A su vez, el propio Estado ha hecho un expreso reconocimiento de la competencia autonómica en materia de cooperativas al aprobar la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, tanto en su Exposición de motivos como en el apartado 1 de su Disposición final primera.

Asimismo y porque en este recurso se van a cuestionar determinadas funciones ejecutivas que la Ley 13/1989, de 26 de mayo, ha reservado a instancias de la Administración Central, merece también ser destacado que en la Disposición adicional primera de la Ley 3/1987, General de Cooperativas, se establece que las competencias atribuidas a instancias centrales deben entenderse atribuidas a los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas "que entre las competencias que han asumido tengan las de ejecución de la legislación cooperativa".

Señalemos, pues, que de conformidad con lo dispuesto en el art. 25 del EAC., corresponde a la Generalidad, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de cooperativas, según proceda, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección.

Pues bien, las Cooperativas de Crédito son una modalidad de cooperativa y su especificidad se deriva de la actividad crediticia desarrollada y de la trascendencia que dicha actividad pueda tener en el sistema económico general. Sin embargo, esa especificidad no las excluye del ámbito de actuación de los poderes públicos competentes en materia de cooperación, sino que únicamente puede determinar unos límites a tales competencias y, en definitiva, acotarlas en lo que se refiere a aquellos de sus aspectos funcionales y estructurales que tengan una relevancia directa en la ordenación del crédito. Por consiguiente, es evidente que las cooperativas han de quedar sujetas a la legislación específica aplicable en función de la actividad empresarial que desarrollen y así lo ha establecido el art. 116 de la Ley 3/1987, de 2 de abril. Precisamente ese mismo precepto resulta ejemplar de cuanto venimos diciendo, ya que siguiendo el modelo de la anterior legislación, ha incluido a las Cooperativas de Crédito en la regulación general de las cooperativas, al incluirlas como una de las trece clases en que se clasificaban a las cooperativas de primer grado.

Igualmente, el Real Decreto 2.860/1978, de 3 de noviembre, por el que se regulaban las Cooperativas de Crédito hasta su expresa derogación por la Ley ahora impugnada, venía a considerarlas (art. 1) como especificidad del género cooperativas. Y, asimismo, el art. 73 de la Ley 4/1983, de 9 de marzo, de Cooperativas de Cataluña, incluye

igualmente a las Cooperativas de Crédito como una de las clases de cooperativas de primer grado.

A la vez, debe admitirse la existencia de otro título competencial autonómico que es el que con mayor especificidad da cobertura al ámbito en el que se inscriben las cooperativas de crédito. Se trata del art. 12.1.6 del EAC, que atribuye a la Generalidad de conformidad con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria del Estado, y 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 C.E., la competencia exclusiva en materia de instituciones de crédito corporativo, público y territorial.

Es cierto, no obstante, que sea cual sea el título competencial estatutario en que se inscriban las Cooperativas de Crédito, estas cooperativas son al mismo tiempo entidades de crédito, de conformidad con la calificación que en este sentido se contiene en el Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio, de adaptación de la regulación de las entidades de crédito a la normativa de las Comunidades Europeas, razón por la cual la regulación de las Cooperativas de Crédito por la Generalidad de Cataluña se encontrará acotada en aquellos aspectos que correspondan al Estado respecto a las bases de la ordenación del crédito. Entra así en juego un nuevo título competencial, el art. 149.1.11 C.E., sin perjuicio de que en esa materia definida como la "Ordenación del Crédito", el art. 10.1.4 del EAC. también ha atribuido a la Generalidad un efectivo nivel de competencia.

En definitiva, de todo ese conjunto de títulos competenciales resulta claro que es obligado el respeto a las bases de ordenación del crédito y a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Sobre este particular, la única diferencia apreciable entre los arts. 10 y 12 del EAC. es la de un menor ámbito de discrecionalidad en el primer caso.

Queda, por tanto, por definir, para concluir esta exposición general del marco competencial en el que se produce el presente recurso, cual pueda ser el alcance de las bases estatales de ordenación del crédito en relación a las Cooperativas de Crédito. Y en este sentido, únicamente pueden tener la consideración de bases de la ordenación del crédito, además de sus aspectos funcionales más directa y esencialmente relacionados con su actividad crediticia, algunos muy limitados aspectos orgánicos que puedan condicionar también muy directa y esencialmente la actividad crediticia de la entidad, pero que además puedan tener una trascendencia verdaderamente relevante en el conjunto del sector crediticio.

En esta misma línea, teniendo presente que la posibilidad de que una función ejecutiva pueda declararse básica no es sino una excepción a la naturaleza normativa de lo

básico, que se justifica en el carácter coyuntural de tales facultades de ejecución que impide su plasmación permanente en el propio sistema normativo, debe añadirse que resulta consustancial al carácter político de la autonomía que se reconozca en sede autonómica aquel siempre limitado margen de discrecionalidad inherente a toda función ejecutiva, sin que de ningún modo pueda admitirse que la existencia, en determinados actos de ejecución, de algún elemento de discrecionalidad baste para justificar la reserva a instancias centrales de la competencia para ejecutarlos.

Finalmente, la evaluación del alcance de las bases de la ordenación del crédito, y en particular de las que pueden afectar a un tipo particular de entidades crediticias como son las Cooperativas de Crédito, no sería completa, si se desconociese que la cuota real, en cifras, de participación de esas cooperativas en el conjunto del sector de las entidades de crédito resulta verdaderamente insignificante, lo que ha de tener un notable paralelo en las dimensiones y el alcance que las bases de la ordenación del crédito puedan tener respecto a esas cooperativas.

A tal fin, el Abogado de la Generalidad transcribe una serie de datos porcentuales y absolutos, en millones de pesetas, facilitados por la Oficina de Instituciones Financieras del Banco de España, relativos al volumen de los depósitos en poder de las distintas entidades de crédito y el de créditos concedidos por cada tipo de entidades crediticias, es decir, Bancos, Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito, y todo ello correspondiente a Cataluña y al conjunto del Estado Español, y a los años 1987 y 1988. Con ello se evidencia –apostilla la representación actora– que, dada la magnitud real de las Cooperativas de Crédito, necesariamente las bases de la ordenación del crédito no pueden tener respecto de ellas el mismo alcance que el que pueda determinarse respecto de las demás entidades crediticias, es decir, los Bancos y Cajas de Ahorros.

b) Entrando ya en el análisis de los preceptos de la Ley impugnada, tras advertir el Abogado de la Generalidad el manifiesto contraste existente entre lo declarado en el preámbulo de la Ley y lo establecido en su articulado, procede a justificar la inconstitucionalidad en la que considera incurre el último inciso del art. 2 de la Ley 13/1989 en que la legislación sobre Cooperativas, que puede ser autonómica, no puede ser relegada a la condición de supletoria de la que con carácter básico pueda dictar el Estado en materia de ordenación del crédito. Y es que, admitiendo que las Cooperativas de Crédito son unas entidades complejas, algunos de cuyos aspectos estructurales o funcionales pueden ser objeto de regulación desde distintos poderes públicos, tal circunstancia no puede comportar que una u otra legislación tenga el carácter de supletoria de las demás.

La circunstancia de que hayan quedado reservados al Estado títulos competenciales que, como el de las bases de la ordenación del crédito, acotan y determinan diversos ámbitos materiales en los que las Comunidades Autónomas podrán ejercer sus propias competencias, no supone, en efecto, que en todos esos ámbitos materiales la legislación autonómica haya de calificarse de supletoria de la estatal. La legislación básica estatal de ordenación del crédito puede regular aquellos aspectos de las Cooperativas de Crédito que sean relevantes en ese grado para la ordenación del crédito, y la legislación autonómica sobre Cooperativas puede regular los aspectos estrictamente cooperativos de dichas cooperativas de crédito, dentro de los límites marcados por aquella legislación básica, pero esta legislación sobre cooperativas, en ningún caso puede ser relegada a la categoría de supletoria de aquella, ya que en todo momento han de existir aspectos de esas cooperativas que pertenezcan pura y simplemente al ámbito material del cooperativismo.

Por ello, el carácter de legislación supletoria atribuido por el último inciso del art. 2 a la "legislación de cooperativas", resulta inconstitucional, en tanto que subordina el rango y ámbito de la legislación correspondiente a una competencia autonómica, como es la de cooperativas, a la que pueda adoptar el Estado en la ordenación del crédito; y recalifica así un título competencial autonómico con la consiguiente alteración del orden constitucional de distribución de competencias.

c) El art. 3.3, párrafo segundo, ha sido declarado básico por efecto de lo dispuesto en la Disposición final segunda de la Ley. En él se atribuye el uso de la expresión "Crédito Agrícola" al Banco de Crédito Agrícola S.A. y a las Cajas Rurales u otras Cooperativas de Crédito que pertenezcan al "Grupo Asociado Banco de Crédito Agrícola-Cajas Rurales Asociadas", creado por la Disposición adicional de la propia Ley 13/1989, de 26 de mayo.

Pues bien, en este precepto concurren dos vicios de inconstitucionalidad.

El primero de ellos, por tratarse de un aspecto que para nada puede afectar a las bases de la ordenación del crédito y exceder así el ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.11 de la C.E., vulnerando la competencia de la Generalidad de Cataluña para dictar normas no discriminatorias sobre la denominación de las cooperativas de crédito de su ámbito territorial. Aunque es evidente que para la ordenación básica del crédito puede tener un sentido la determinación de unas denominaciones genéricas, que coadyuven a la definición y reconocimiento de determinadas categorías generales de entidades crediticias, no lo es menos que la reserva de una denominación genérica a un grupo constituido por asociación voluntaria de Cooperativas de Crédito con el Banco de Crédito Agrícola, S.A., e indicativa de la

realización de operaciones crediticias en un sector productivo determinado, como es el agrícola, resulta imposible de justificar como básico por el simple hecho de su pretendida trascendencia supracomunitaria.

El segundo motivo de inconstitucionalidad dimana de la discriminación que comporta reservar una denominación genérica como es la de "Crédito Agrícola" a un grupo concreto, en beneficio de determinadas cooperativas concretas asociadas a un banco de capital público. En efecto, puesto en relación éste párrafo segundo del art. 3.3, con el apartado 2 del mismo artículo, se comprueba que la atribución del apelativo "Crédito Agrícola" a un grupo en particular, excluye su uso por las demás Cooperativas de Crédito.

Tal discriminación, o trato distinto de situaciones iguales, y atentatorio al principio de igualdad proclamado por el art. 14 de la C.E., carece absolutamente de justificación en todos los órdenes, puesto que en modo alguno se corresponde con una reserva legal a las entidades particulares que forman ese grupo de la realización de operaciones de crédito en el sector agrícola.

Por lo demás, basta recordar que en la STC [220/88](#) se ha declarado la constitucionalidad de todos los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/1984, de 24 de febrero, de creación del Instituto Catalán de Crédito Agrario.

d) El art. 4.2, párrafo primero, y el art. 8.3 incurren en un doble vicio de inconstitucionalidad.

Por una parte, carece de toda justificación su inclusión en el ámbito de las bases de la ordenación del crédito operada mediante lo preceptuado en la Disposición final segunda y, además, suponen una flagrante contradicción del mandato contenido en el art. 129.2 de la C.E.

El art. 4.2, párrafo primero, conlleva un impedimento a la diversificación de las operaciones de las Cooperativas de Crédito y, por consiguiente, a la diversificación también del riesgo. Además, es una medida que estrangula el desarrollo y crecimiento normal de estas Cooperativas en su actividad como entidades de crédito, forzándolas a mantener siempre en una proporción muy elevada su actividad característica únicamente con los miembros de la Cooperativa, impidiendo de ese modo que puedan actuar en el mercado crediticio con la misma libertad de gestión con que lo hacen los Bancos y las Cajas de Ahorros. Respecto de la diversificación de las operaciones activas, la concentración de riesgos que el precepto en cuestión impone, va en dirección netamente opuesta a la garantía de solvencia que en el propio preámbulo de

la Ley se declara pretender, y constituye también de ese modo un impedimento a su normal desarrollo.

De otra parte, se trata de un mandato que invade claramente las competencias autonómicas en materia de cooperativas y de instituciones de crédito cooperativo. En efecto, desde la óptica de la ordenación básica del crédito, puede ser relevante la determinación de las condiciones económicas intrínsecas a la operación crediticia, o bien, como acabamos de ver, incluso podría serlo la determinación de un volumen porcentual mínimo de operaciones de activo con terceros que garantizara la diversificación de riesgos y la solvencia de la entidad; pero al margen de esas cuestiones, la determinación de si una cooperativa de crédito puede concertar operaciones con sus propios socios o con terceros, en nada afecta a la ordenación del crédito y pasa a ser en cambio una cuestión exclusivamente relevante a los efectos de la configuración de la entidad en sus aspectos intrínsecos al cooperativismo y, por consiguiente, únicamente puede ser determinado por las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de cooperativas o de instituciones de crédito cooperativo.

Por todas estas razones, es evidente que el art. 4.2, párrafo primero, impide a la Generalidad un desarrollo del mandato constitucional (art. 129.2 C.E.) recogido también en el art. 55.1 del EAC. Y además, vulnera igualmente las competencias reconocidas por los arts. 9.21 y 12.1.6 del EAC, al haber impuesto una limitación que, siendo irrelevante desde la perspectiva de la ordenación del crédito, es propia de la configuración cooperativa de estas entidades.

En cuanto al art. 8.3 de la Ley, la previsión contenida en su apartado b) en nada puede afectar a la ordenación del crédito, ni en niveles básicos ni de desarrollo legislativo, y sí exclusivamente a aspectos de la más pura e intrínseca naturaleza cooperativa de estas entidades. La existencia única de un Fondo de Educación y Promoción en las Cooperativas de Crédito tiene un único sentido, el de establecer que estas Cooperativas dispongan de recursos para la extensión y promoción del cooperativismo. Por consiguiente, se trata de un mandato que se inscribe claramente en la faceta estrictamente cooperativa de las entidades reguladas en la Ley 13/1989, y por ello no puede atribuirse al precepto la condición de básico sin conculcar al mismo tiempo las competencias atribuidas a la Generalidad de Cataluña en materia de cooperativas y de instituciones de crédito corporativo.

Por otra parte, y por lo que se refiere a los apartados a) y c) del mismo art. 8.3, cabe decir que se trata de preceptos que sitúan a las Cooperativas de Crédito en una posición de desventaja comparativa con respecto a las demás entidades de crédito,



resultando así contrarios al mandato del art. 129.2 de la C.E. y al principio de igualdad, así como, por el carácter básico de tales preceptos, lesivos del nivel competencial asumido por la Generalidad en materia de cooperativas y de entidades de crédito cooperativo.

En efecto, a pesar de que una entidad esté suficientemente capitalizada y no tenga ninguna restricción legal para incrementar su capital social, este artículo la obliga necesariamente a incrementar sus recursos propios siempre que obtenga beneficios, reduciendo así su rentabilidad para los socios. De esta forma, el art. 8.3 lo que está haciendo es penalizar implícitamente a las entidades bien gestionadas que no requieran la potenciación de sus recursos propios.

En este sentido, debe señalarse que toda entidad de crédito tiene, por propia esencia, la necesidad de basar el peso de su negocio en los recursos ajenos y no en los propios. Así, en ningún país del mundo se exige a las entidades de crédito que sus recursos propios puedan exceder de un 15 por ciento o 16 por ciento respecto de sus recursos ajenos, y que existe un proyecto para fijar en la CEE ese porcentaje, conocido como coeficiente de recursos propios, en un mínimo únicamente del 8%. Con ello se pone de relieve el contrasentido y la discriminación que supone obligar de un modo taxativo y permanentemente a unas entidades de crédito como las Cooperativas de Crédito, a incrementar siempre y en todo caso sus recursos propios, cuando son sus recursos ajenos, como decimos, los que permiten la intermediación financiera y constituyen por ello la esencia de la función de las entidades de crédito. De este modo, en un mercado tan competitivo como el crediticio, ese efecto, carente de justificación y lógica, constituye una discriminación patente, y al mismo tiempo un mandato contrario a lo dispuesto en el art. 129.2 de la C.E.

Añade el Abogado de la Generalidad que la aplicación efectiva del art. 8.3, puede determinar que las Cooperativas de Crédito, para adaptarse a esta nueva situación legal, incrementen voluntaria y anormalmente sus costes financieros, puesto que el último inciso del apartado c) de ese artículo reduce a una cuantía insignificante el retorno cooperativo. Ese incremento de costes, caso de producirse, redundará en una reducción de excedentes, pero por lo mismo, reducirá en términos absolutos la dotación al Fondo de Reserva Obligatorio. Es decir, que al final y paradójicamente, el efecto combinado de los apartados a) y c) del art. 8.3 determinará un efecto inverso al que podría parecer deseable: la descapitalización y el mayor riesgo de insolvencia de estas entidades.

En relación con el último inciso del apartado c), cabe añadir que la fijación del límite de la cantidad repartible entre los socios a tan sólo la cuantía del interés legal del dinero

aplicable a los recursos propios, cercena de raíz el concepto de retorno cooperativo, una de las razones de ser del cooperativismo, y constriñe y lesiona injustificadamente el principio cooperativo del derecho de los socios a la participación en los excedentes del ejercicio. Un límite como ese, impuesto con carácter básico y de forma genérica, en lugar de restringirlo únicamente a aquellas Cooperativas de Crédito que no hayan alcanzado el nivel de capitalización necesario, vulnera el mandato del art. 129.2 de la C.E. y excede el ámbito de las bases de la ordenación del crédito vulnerando las competencias exclusivas asumidas por la Generalidad de Cataluña y otras Comunidades Autónomas en relación al cooperativismo y a las instituciones de crédito corporativo.

Y otro tanto cabe decir de lo dispuesto en el apartado c) del art. 8.3, respecto a la forma en que se dispone que la Asamblea General podrá acordar la distribución del resto de los beneficios.

e) La inconstitucionalidad de los arts. 5.1 –primer inciso– y 2; 9.9 y 10, párrafo segundo, de la vulneración que comportan del orden competencial constitucional y estatutariamente establecido.

Se trata en los cuatro supuestos de funciones ejecutivas que quedan reservadas a instancias centrales de la Administración del Estado y que exceden de ese modo del alcance de la reserva al Estado de las bases de la ordenación del crédito, para invadir las que estatutariamente corresponden a la Generalidad en relación a la ejecución de la legislación básica estatal de ordenación del crédito y las competencias exclusivas –que también comprenden las funciones de ejecución– en materia de cooperativas y de instituciones de crédito corporativo. Además, la reserva al Estado de tales funciones se produce doblemente, por el sentido de los términos con que se atribuyen tales funciones al Ministerio de Economía y Hacienda o al Banco de España, y por la atribución de carácter básico a dichos preceptos en mérito a lo prevenido en la D.F. 2ª de la Ley.

En cuanto al primer inciso del art. 5.1, cabe decir que la función autorizatoria de la constitución de una Cooperativa de Crédito es un acto de la más pura naturaleza ejecutiva, que se reduce al examen y comprobación de si la solicitud de constitución de la cooperativa se ajusta en todos sus extremos y condiciones a las normas legales y reglamentarias dictadas en la materia. Tratándose por tanto de una función ejecutiva de carácter reglado, su calificación como básica no puede quedar en modo alguno justificada desde una hipotética unidad del sistema crediticio y, en cambio, constituye el más elemental sustrato de las competencias que respecto a las Cooperativas de Crédito han sido atribuidas a Cataluña.

Junto a ello, piénsese en la incongruencia que podría producirse si el Ministerio en cuestión autorizase la constitución en Cataluña de una Cooperativa de Crédito que no reuniese alguna de las condiciones exigidas por la legislación cooperativa o relativa a las Cooperativas de Crédito, dictadas por la Generalidad de Cataluña. Resulta, además absurdo y contrario al principio de eficacia enunciado por el art. 103 de la C.E., duplicar las autorizaciones administrativas necesarias para la constitución de estas entidades, todo ello sin perjuicio de que hasta la entrada en vigor de esta Ley 13/1989, de 26 de mayo, estas autorizaciones han sido otorgadas en Cataluña por el órgano correspondiente de la Generalidad, sin que de ello haya derivado jamás quebranto alguno para la estabilidad y la unidad del sistema crediticio, ni haya sido tampoco objeto de controversia competencial con el Estado.

Por otra parte, es preciso apuntar que lo que aquí se pone en cuestión es el carácter básico y la reserva al Ministerio de Economía y Hacienda de una autorización inicial, que una vez obtenida, abre el procedimiento previsto en el art. 5.2, que concluirá con la inscripción de la Cooperativa de Crédito en el "correspondiente Registro de Cooperativas", en cuyo momento, ésta adquirirá personalidad jurídica. Es evidente que la propia Ley admite, por tanto, que el acto administrativo propiamente constitutivo de la Cooperativa de Crédito corresponde a la Comunidad Autónoma que tenga competencia sobre cooperativas. Si ese acto autorizatorio definitivo no reviste carácter básico, mucho menos puede tenerlo la autorización inicial del Ministerio en cuestión.

En cuanto a los arts. 5.2, 9.9 y párrafo segundo del art. 10, es obvio que se refieren a funciones de registro administrativo que no exceden de la mera ejecución administrativa, por lo que también han de corresponder a la Generalidad de Cataluña, tanto si se trata de registros establecidos en razón de su función ordenadora del crédito como si se trata de registros que afectan más propiamente a los aspectos cooperativos de las Cooperativas de Crédito. Y no se quiere aquí negar la posibilidad de que por Ley se pueda establecer la existencia de unos registros determinados en el Banco de España, sino que éstos se hayan configurado como registros independientes de los que puedan establecerse en las Comunidades Autónomas con un nivel competencial, en estas materias, equivalente al de Cataluña, y disponiendo que los particulares afectados han de dirigirse directamente a dichos registros centrales, solicitando su inscripción.

En realidad, los registros de Cooperativas de Crédito, de Cooperativas resultantes de fusiones, absorciones o escisiones, y de altos cargos de las Cooperativas de Crédito que puedan existir en el Banco de España, han de recibir cuanta información y documentación precisen de los registros autonómicos que a tal efecto se establezcan en Cataluña, dependiendo de la Generalidad, o en las demás Comunidades Autónomas

con competencias equivalentes; debiendo, en todo caso, realizarse en esos registros autonómicos las inscripciones prescritas legalmente de las cooperativas sujetas a la competencia de la Generalidad. En modo alguno resulta admisible que desde el ámbito de las bases de la ordenación del crédito, se excluya la posibilidad de que puedan existir registros autonómicos en estas cuestiones, ni que sea la inscripción en el registro del Banco de España la que cause los efectos legalmente previstos.

De igual forma, no puede merecer la condición de básica la reserva, operada en virtud de lo dispuesto en el art. 9.9, del Registro de altos cargos de las Cooperativas de Crédito, ni mucho menos el que se haya residenciado únicamente y con carácter básico en el Banco de España la facultad de denegar la inscripción de altos cargos. Por una parte, es evidente que en Cataluña, la función meramente registral, en tanto que ejecutiva, ha de reconocerse en sede autonómica, y que la facultad de denegar la inscripción, en tanto que acto estrictamente reglado, de conformidad con lo prevenido en el apartado 8 del propio art. 9 que ahora examinamos, tampoco puede tener la condición de base de la ordenación del crédito y ha de corresponder en Cataluña a la Generalidad, que podrá actuarla mediante su propio registro de cooperativas, sin perjuicio, de dar traslado al Banco de España de cuanta información pudiere precisar y de que éste pueda poner en conocimiento del registro autonómico actuante la concurrencia de determinadas circunstancias determinantes de la incompatibilidad de algunas de las personas sujetas a inscripción.

f) En el art. 9.1, 2 –párrafo primero– y 4 se establecen, con carácter básico, de conformidad con lo prevenido en la Disposición final segunda de la Ley, unos requisitos orgánicos de las Cooperativas de Crédito. Se trata de unas determinaciones que carecen de toda conexión, directa o indirecta, con la ordenación del crédito, y que, en cambio, se inscriben en el ámbito material del cooperativismo y de los aspectos propiamente institucionales de las corporaciones de crédito cooperativo. En ese sentido, resulta claro que la existencia o no de esos órganos y su denominación y configuración en la forma que se hace en los preceptos ahora cuestionados, es del todo irrelevante para la definición de las Cooperativas de Crédito como entidades de crédito, y para el desarrollo de esa misma actividad crediticia.

Por tanto, no puede jugar ante estas cuestiones, la reserva estatal relativa a las bases de la ordenación del crédito, ni tampoco son trasladables a este tipo de cooperativas los pronunciamientos que en cuanto a determinadas peculiaridades organizativas de las Cajas de Ahorros se contienen en las SSTC [48/1988](#) y [49/1988](#), porque, en Cataluña, y en otras Comunidades Autónomas, los respectivos Estatutos han asumido la exclusiva competencia respecto a todos aquellos aspectos orgánicos de las cooperativas y de las instituciones de crédito corporativo.

g) Establece el art. 12 la aplicación a las Cooperativas de Crédito de las disposiciones de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito –como también ha dispuesto esa misma Ley 26/1988–, algunos de cuyos artículos han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, que se tramita ante ese Tribunal con el núm. 1.726/88 y que ha resultado acumulado a los núms. 1.710/88 y 200/89.

Pues bien, en tanto se mantenga el actual contenido obligacional de aquel anterior texto normativo, subsistirán respecto a las Cooperativas de Crédito cuantos vicios de inconstitucionalidad fueron puestos de manifiesto en el referido recurso de inconstitucionalidad. Por consiguiente, damos aquí por reproducidas y no se transcriben en aras de una mayor brevedad, todas las alegaciones que fundaron aquella impugnación y cuya incorporación a estos Autos se solicitará expresamente.

h) La inconstitucionalidad de la Disposición final segunda deriva de la atribución del carácter básico que confiere a los artículos objeto de este recurso, excediendo con ello la reserva competencial atribuida al Estado por el art. 149.1.11 de la C.E. e invadiendo las que corresponden a la Generalidad de Cataluña en mérito a lo dispuesto en los arts. 9.21, 12.1.6 y 10.4 del EAC.

Concluyó el escrito solicitando de este Tribunal dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos de la Ley 13/1989, de 26 de mayo.

3. Por providencia de 10 de agosto de 1989, la Sección de Vacaciones de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, adoptar las medidas dispuestas en el art. 34.1 de la LOTC, incorporar a estas actuaciones testimonio de la demanda del recurso de inconstitucionalidad que se tramita bajo el núm. 1.726/88, y publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado para general conocimiento.

4. Mediante escrito de su Presidente, presentado el 8 de septiembre de 1989, el Senado se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Mediante escrito de su Presidente, presentado el 13 de septiembre de 1989, el Congreso de los Diputados manifestó no hacer uso de las facultades de personación y formulación de alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

5. Personado el Abogado del Estado y prorrogado por providencia de 18 de septiembre de 1989 el plazo para formular alegaciones, con fecha 27 de septiembre siguiente tuvo

entrada el escrito de alegaciones en el que concluyó suplicando sea desestimado el recurso y declarada la plena constitucionalidad de los preceptos impugnados, fundamentando su oposición en las siguientes consideraciones, resumidamente expuestas:

a) Con carácter introductorio, señala que no cabe dudar de que la Generalidad ostenta competencias exclusivas en materia de cooperativas al amparo de los arts. 9.21 y 12.1.6 del EAC. Pero también existe la titularidad estatal de las bases de ordenación del crédito y de ordenación general de la economía (art. 149.1.11 y 13 C.E.), sin que el hecho de que la subordinación expresa a estos preceptos constitucionales sólo aparezca en el art. 12.1.6 EAC quiera decir que su virtualidad no exista en el caso del art. 9.21 EAC.

De otra parte, la salvaguarda de los principios cooperativos, junto con su necesaria compatibilización con las exigencias derivadas de la naturaleza de estas entidades como entidades de crédito, son los fines que explícitamente incluye el legislador en el preámbulo de la ley impugnada con arreglo al cual debe juzgarse la adecuación de la naturaleza básica de sus preceptos, y todo ello salvo que los objetivos que expresamente se propone el legislador fundadamente parezcan irrazonables o incompatibles con prescripciones constitucionales.

Pues bien, esos objetivos no parecen ciertamente ni inconstitucionales ni irrazonables. Y la Ley es, por lo demás, plenamente coherente con los mismos, pues no sólo incluye exigencias derivadas del carácter de entidades de crédito de estas cooperativas, sino también exigencias derivadas de la clase peculiar de entidades de crédito que son, armonizando, a nivel básico, su actividad crediticia con el respeto al principio cooperativo. En definitiva, la Ley regula las condiciones básicas para que estas cooperativas puedan dedicarse al crédito, sin perder su esencia cooperativa, puesto que en tal caso la normativa a aplicar sería sin duda diferente, de manera que se regula la actividad crediticia de estas entidades en tanto que cooperativas y, por ello, pueden establecerse los principios que aseguren la armonización de ambos elementos. Ello es perfectamente válido desde la perspectiva del art. 149.1.11 C.E., siempre que, además, las normas sean materialmente básicas y, por lo tanto, tal objetivo del legislador es perfectamente legítimo desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad.

Finalmente, hay dos líneas argumentales del recurso que no pueden compartirse.

La primera concierne a los aspectos orgánicos y se sustenta en el erróneo entendimiento de que el nivel autonómico competencial en esta materia es superior al que ostenta en materia de Cajas de Ahorro, y ello probablemente con la finalidad de que no se aplique en este caso la clara doctrina del Tribunal en materia de bases

orgánicas (STC 449/1988, fundamento jurídico 16). Por el contrario, que tal doctrina, que examina los aspectos orgánicos admisibles como básicos, es plenamente aplicable en este caso, puesto que los contempla como válidas bases de la ordenación del crédito, que es el mismo título competencial aquí implicado. Todo ello sin perjuicio de que el recurso olvida que las Cajas de Ahorro aparecen nominatim en uno de los artículos competenciales que aquí se aducen, concretamente el art. 12.1.6 EAC.

La segunda línea argumental que consideramos inaceptable es la que pretende devaluar este subsector (Cooperativas de Crédito), exponiendo su pequeña importancia en cifras con relación al conjunto del sistema crediticio, de suerte que sólo tendría naturaleza básica material aquello que tuviera relevancia para la ordenación del conjunto. Este sorprendente argumento cuantitativo no parece, en efecto, compatible con la extensa doctrina del Tribunal sobre las bases, que reposa fundamentalmente sobre premisas de generalidad, uniformidad y esencialidad. Lo básico no es cuantitativo, sino cualitativo-objetivo y general, debiendo abarcar, pues, a los elementos que estructuralmente integran la materia cuya ordenación básica se pretende, sin atender a su importancia cuantitativa; y pocas dudas pueden abrigarse sobre el hecho de que las Cooperativas de Crédito se integran necesariamente en el sistema crediticio general. Lo básico no sólo es predicable del sistema como tal, sino también, y especialmente en el caso del crédito, de los elementos de tal sistema. Por ello el planteamiento aritmético que realiza el recurso debe entenderse como irrelevante para la determinación material de las bases de la ordenación del crédito y carente de base constitucional.

b) Por lo que respecta a la impugnación concreta de los preceptos de la Ley 13/1989 cuestionados, comienza el Abogado del Estado por señalar que el último inciso del art. 2, al establecer que se aplicará con carácter supletorio la legislación general de cooperativas, no significa que venga a desconocer la existencia de la competencia autonómica de desarrollo legislativo. La omisión en la que se incurre no determina la inconstitucionalidad del precepto, pues realizando un pequeño esfuerzo de interpretación no es difícil ver que lo único que el precepto pretende es aclarar que a esta clase de cooperativas se les aplica, en general, la legislación de cooperativas, salvo lo previsto expresamente en esta Ley. En definitiva, sólo se quiere decir y efectivamente se dice, que a estas cooperativas se les aplica en primer término esta Ley, y en todo lo demás, la legislación de cooperativas, evidentemente, en defecto de normas específicas autonómicas de desarrollo legislativo. La salvedad de éstas es una exigencia automática del orden constitucional de competencias, sin que las omisiones de este tipo, determinen de por sí vicio alguno de inconstitucionalidad. Por ello no creemos que de este precepto puede derivarse que el Estado puede realizar una íntegra regulación de estas cooperativas.

c) El carácter básico de la previsión del art. 3.3, párrafo segundo, se justifica plenamente porque las denominaciones utilizadas en el tráfico concierne a un elemento esencial del crédito en nuestro país, que es el crédito oficial, regulado sustancialmente por Ley 13/1971, de 19 de junio.

El art. 23 de esta Ley contempla como Entidad de Crédito Oficial al Banco de Crédito Agrícola y el art. 1 de la misma define al crédito oficial como el conjunto de operaciones que realizan las Entidades Oficiales de Crédito Oficial. Estas Entidades personifican en sí mismas, por tanto, sus respectivos sectores de crédito oficial y sus denominaciones identifican a estos sectores de crédito oficial. Por ello es perfectamente razonable que la expresión "crédito agrícola" se reserve al crédito oficial y por lo tanto a la Entidad que lo personifica o a su Grupo Asociado; reserva, por lo demás, que ya tenía vigencia desde la Ley de 26 de diciembre de 1958 (art. 2).

d) El carácter básico del art. 4.2, párrafo primero, resulta, asimismo, plenamente justificado ya que es un límite estructural de la actividad de la entidad en el fundamental ámbito de las operaciones activas, lo cual constituye la finalidad esencial de las Cooperativas de Crédito. Por ello, armonizando su naturaleza cooperativa con la necesaria exigencia de solvencia, se establece el referido límite.

Sobre dicho carácter básico no existe, además, razonamiento en el recurso que no sea de pura oportunidad legislativa, tratando de conectarse con el art. 129.2 C.E. (promoción de las Cooperativas) y con el principio de igualdad (restantes entidades de crédito). Pero sobre este particular, puede simplemente señalarse que las características específicas de estas entidades de carácter crediticio suponen determinadas exigencias para garantizar su solvencia, finalidad admitida como legítima en la doctrina constitucional desde la STC [1/1982](#); y en relación con la igualdad, aparecen por contra los principios cooperativos, propios de estas entidades, y no de las restantes. La Ley realiza así una delimitación estructural con las demás entidades de crédito, lo que el Tribunal tiene declarado como materialmente básico en el caso de las Cooperativas de Seguros (STC [86/1989](#), fundamento jurídico 15 a).

Téngase presente, en fin, que al admitir el recurso como exigencia válida un mínimo pero no un máximo, se viene a confundir las características de las operaciones activas con las de las operaciones pasivas. Pero en las activas es fundamental el destinatario y, por tanto, si es tercero o es socio, de manera que la necesaria armonización de las exigencias de solvencia con el respeto al principio cooperativo, que impone una indudable relevancia de los socios para no desvirtuar el carácter cooperativo, justifican la naturaleza básica del precepto que examinamos.



e) A iguales exigencias de armonización básica de lo cooperativo y lo crediticio responde el art. 8.3 de la Ley, debiéndose estar a la doctrina de la STC [86/1989](#).

Y de otra parte, la Ley pretende aquí también una individualización de estas entidades en relación con las que no son cooperativas y, por ello, tampoco se le puede imputar desigualdad (las entidades son objetivamente diferentes de forma sustancial con las no cooperativas) con las demás entidades de crédito. El recurso vuelve a apoyarse en este extremo no en consideraciones competenciales, sino en la indicada desigualdad y en el art. 129.2 C.E., insistiéndose a propósito de este último en consideraciones que son de pura oportunidad legislativa.

Las limitaciones en la obtención de beneficios y su distribución son por el contrario consecuencias lógicas del principio cooperativo, donde la finalidad del ente trasciende al beneficio. Y por ser una limitación de esta naturaleza (propia del principio cooperativo) y no sólo de aseguramiento de solvencia, es permanente y no transitoria. No se trata, en fin, sólo de qué reservas es preciso alcanzar, sino de los límites que el principio cooperativo exige en la obtención y distribución de beneficios.

f) Los arts. 5.1 (primer inciso), 5.2, 9.9 y 10, párrafo segundo, prevén potestades ejecutivas y de Registro, señalando la recurrente que, por su naturaleza ejecutiva, deben corresponder a la Comunidad Autónoma.

En relación con la competencia de autorización, que es la fundamental, hay que decir simplemente que es una pura aplicación de lo que para todas las entidades de crédito contempla el art. 43 de la Ley 26/1988, de 29 de julio. Como quiera que dicho precepto se encuentra impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.726/88, basta con remitirse a lo que en tal recurso se alega, con mención de la discrecionalidad técnica que precisa tal autorización como fundamento de esta reserva de potestades ejecutivas.

Por otro lado, las competencias previstas en los restantes preceptos no menoscaban en nada las competencias autonómicas, que pueden sin duda prever sus propios Registros.

Asimismo, esas competencias son ciertamente imprescindibles para el ejercicio de las que al Banco de España corresponden sobre las entidades de crédito. Y en relación con el art. 9.9 (Registro de altos cargos), hay que señalar que los datos que el precepto prevé sólo pueden ser reconocidos por una instancia nacional, de acuerdo con lo declarado por la STC [86/1989](#) (fundamento jurídico 13).

g) Por último, los arts. 9.1, 9.2, primer párrafo, 9.4, 12 y la Disposición final, conciernen a los órganos rectores y votos de los socios. Difícilmente puede concebirse un precepto más ceñido a lo esencial (y por tanto materialmente básico) que éste, plenamente respetuoso con la doctrina del Tribunal, singularmente en la STC 49/1988 (fundamentos jurídicos 16 y 27) y en la posterior STC 86/1989 (fundamento jurídico 15.b). La quintaesenciada regulación que aquí contiene la Ley impugnada, plantea pocas dudas sobre su carácter materialmente básico, a la vista de la doctrina constitucional sobre estos extremos.

Por lo demás, las referencias al art. 12 y a la Disposición final carecen de contenido impugnatorio propio, remitiéndose el Abogado del Estado a lo expuesto en el recurso núm. 1.726/88 y a lo razonado sobre la naturaleza materialmente básica de los preceptos impugnados.

6. Por providencia de fecha 4 de mayo, se acordó señalar el día 6 de mayo de 1993, para la deliberación y votación de esta Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

**1.** 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 C.E.); 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 art. 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 arts. 38, 131 y en los núm 11 y 13 del apartado 1

del art. 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 2.860/1978, de 3 de noviembre, ha culminado en este aspecto con el Real Decreto Legislativo 1.298/1986, 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 art. 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. 1.2d). 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 6ª), 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 art. 149.1.11 de la C.E., 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 C.E.), ya que, como dijimos tempranamente (STC 1/1982, fundamento jurídico 3º), 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 2º y 135/1992, fundamento jurídico 1º).

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 2º, con relación a las Cajas de Ahorros y en cuanto a las Cooperativas de Crédito, STC 134/1992), no es este el caso de la C.A. 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– aquéllos aspectos relativos tanto a las funciones y actividad 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.

**2.** 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 art. 129.2 de la C.E. 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 núm. 21 del art. 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 los 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 quede 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.

**3.** La impugnación del último inciso del art. 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 adecúa 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 C.E.). 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, inválida. La supletoriedad en suma, en la relación Derecho estatal–Derecho autonómico, opera a favor de aquel 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 art. 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 éstas 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 2º)–, la normativa autonómica será complementaria de la estatal dictada al amparo del art. 149.1.11 de la C.E. y de directa aplicación en los aspectos estrictamente cooperativos cuya regulación, por no tener

carácter mercantil o laboral (art. 149.1.6 y 7 C.E.), corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Este reparto competencial se respeta, pues, íntegramente por el art. 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 hayan 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 art. 149.1.11 de la Constitución".

**4.** El art. 3.3, párrafo segundo, puesto en relación con el mismo art. 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 de precepto que, dado el carácter básico que 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 éste 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 es 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 art. 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 ésta no incluye al señalado art. 3.3, párrafo segundo, entre las excepciones a la declaración a la que procede de ser "básicos, al amparo de lo establecido en el art. 149.1.11 de la Constitución, los preceptos contenidos en la presente Ley ...".

**5.** Los arts. 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 art. 129.2 de la C.E.

Más en concreto, la limitación que el art. 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 art. 149.1.11 de la C.E, 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 art. 149.1.11 de la C.E 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 art. 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 art. 129.2 de la C.E., máxime cuando, de acuerdo con lo



señalado en el fundamento jurídico 2º 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 art. 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 art. 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 art. 8.3b), que efectúa la Disposición final segunda de la Ley impugnada, ha de estimarse inconstitucional.

**6.** Por tratarse de una función ejecutiva reservada a la Administración estatal que excede, a juicio de la Generalidad, de las bases de la ordenación del crédito, se solicita igualmente la declaración de inconstitucionalidad del art. 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 art. 5.1 sino la de la Disposición final segunda, que le atribuye carácter básico al amparo del art. 149.1.11 de la C.E.

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 art. 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 de la materia de ordenación de crédito. Reiterada doctrina de este Tribunal ha establecido que la competencia del Estado sobre las bases de ordenación 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 3º y [178/1992](#), fundamento jurídico 2º) .

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.

**7.** Los arts. 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 segundo).

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](#), fundamento 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 3º y [178/1992](#), fundamento jurídico 2º, 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 arts. 9.9 y 10, párrafo segundo.

**8.** La impugnación del núm. 1 del art. 9, tampoco puede prosperar. 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 3º e) y [49/1988](#), fundamento jurídico 2º 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 núm. 2 y del núm. 4 de este art. 9 que disponen, respectivamente, la forma de voto de los socios y se dispone que el Consejo Rector designará, contratará y destituirá al 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.

**9.** Finalmente, el art. 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 núm. 1.726/88 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 art. 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.

## 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 inconstitucional la Disposición final segunda de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, en cuanto declara como básicos el art. 3.3, párrafo segundo, el art. 8.3, párrafo b) y el art. 9, párrafo primero del número 2 y número 4.

2º. Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a seis de mayo de mil novecientos noventa y tres.

## Votos particulares

1. Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad n.º 1.593/89, al que se adhiere el Magistrado don Luis L'opez 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 art. 5.1 de la Ley recurrida, no puede ser incluida entre las bases de la 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 del 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 este 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 como 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 arts. 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 art. 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 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.

Madrid, seis de mayo de mil novecientos noventa y tres.