

---

## SENTENCIA 291/2005, de 10 de noviembre (BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 2005)

---

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1829-2000, interpuesto por la Junta de Andalucía contra el artículo 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da nueva redacción al artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 29 de marzo de 2000, la Letrada de la Junta de Andalucía, actuando en la representación que por su cargo ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da nueva redacción al artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas.

En el escrito rector de este proceso se aborda la delimitación del objeto del mismo a partir de la doble naturaleza crediticia y social de las cooperativas de crédito, con expresa mención de la doctrina establecida en las SSTC [134/1992](#) y [155/1993](#). De esta doble naturaleza se deriva la interrelación de títulos competenciales estatales (al respecto, se mencionan los contenidos en los arts. 149.1.8 y 149.1.11 CE) y autonómicos (art. 13.20 del Estatuto de Autonomía para Andalucía). Una interrelación

analizada en la STC [155/1993](#), donde se indica que “la norma autonómica será complementaria de la estatal dictada al amparo del art. 149.1.11 de la CE y de directa aplicación en los ámbitos estrictamente cooperativos” (FJ 3), e igualmente en la STC [134/1992](#), donde se subraya que “las cooperativas de crédito y las cajas de ahorro no son materias en absoluto ajenas al ámbito competencial autonómico, lo que justifica su inclusión en los Estatutos de todas las Comunidades Autónomas, sino también la abundancia y generalidad de las disposiciones legales y reglamentarias autonómicas referentes a cooperativas de crédito y cajas de ahorro” (FJ 2). Partiendo de esta delimitación, se precisa que la reclamación ahora deducida se centra en la defensa de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía (atribuida por el mencionado art. 13.20 EAAnd), “en el aspecto y en la materia social cooperativa de las cooperativas de crédito, que sin embargo el Estado asume a pesar de carecer de título para ello, con manifiesta extralimitación competencial”.

A juicio de la recurrente, el legislador estatal ordinario ha incidido indebidamente en el sistema de distribución de competencias, sin contar con habilitación constitucional alguna, con infracción de lo previsto en el art. 13.20 EAAnd, a través de una ley ordinaria no básica. El Estado carece de competencias sobre cooperativas y, consecuentemente, no ostenta ninguna facultad para establecer el régimen jurídico aplicable a los aspectos cooperativos de estas entidades. Frente a ello, la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencia exclusiva sobre cooperativas (art. 13.20 EAAnd), de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito (art. 15.1.3 EAAnd) y en materia de instituciones de crédito corporativo, público y territorial y cajas de ahorro y rurales, de acuerdo con las bases de la ordenación económica general (art. 18.1.3 EAAnd).

Ante esta evidente extralimitación competencial no puede alegarse que la remisión a la ordenación propia de la Ley 27/1999, de cooperativas, sea lícita, pues dicho texto legal no responde a esa naturaleza y tampoco puede argüirse que la perspectiva crediticia de estas entidades conlleva ineludiblemente que la única legislación viable sea la estatal de cooperativas. Si así hubiera sido, la reforma hubiera operado no sobre la Ley de cooperativas sino sobre la Ley 13/1989, de cooperativas de crédito, cuyo art. 2 determina el régimen jurídico que les es de aplicación. La modificación del régimen jurídico por el que se rige la actividad cooperativa de estas entidades se articula sobre una ley no básica, cual es la Ley 27/1999, de tal modo que “el artículo 104 se configura per se como una norma de la que debe traer cabecera todo desarrollo autonómico cooperativo de las cooperativas de crédito con abstracción y olvido de lo verdaderamente básico, nunca marcado por la Ley de cooperativas estatal”. Esto constituye una doble vulneración de las competencias autonómicas: material, porque invade ámbitos competenciales ajenos al Estado; formal porque se lleva a cabo a través

de una norma no básica y sin contar con habilitación constitucional al efecto, lo que resulta contrario a la doctrina sintetizada en las SSTC [29/1986](#) y [132/1998](#).

Además, se apunta que lo dispuesto en el precepto impugnado choca con las previsiones tanto de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, como de la Ley andaluza de cooperativas, de 26 de mayo de 1999, e incluso de la Ley estatal 27/1999, de 17 de julio, de cooperativas. En cuanto a la Ley 13/1989, que tiene la condición de básica, se señala la contradicción con su art. 2, en cuyo último inciso se declara que a las cooperativas de crédito “con carácter supletorio les será de aplicación la legislación de cooperativas”. Es decir, lejos de remitirse a la legislación estatal, lo hace a la “legislación” en la materia como concepto global plenamente respetuoso con la normativa exclusiva autonómica, que es la llamada a regular los aspectos cooperativos de esas entidades de crédito. A mayor abundamiento, en el art. 5 de la Ley 13/1989 se prevé la inscripción de las cooperativas de créditos en diversos registros del Ministerio de Economía y Hacienda, del Banco de España, pero también en el Registro Mercantil y en “el correspondiente Registro de Cooperativas”, momento a partir del cual adquieren personalidad jurídica, expresión esta última respetuosa con la legislación autonómica exclusiva sobre cooperativas.

Con respecto a la Ley andaluza de cooperativas, se apunta que conforme a su art. 1, “son andaluzas y quedan sujetas a las disposiciones de la presente ley las sociedades cooperativas que desarrollen principalmente su actividad societaria en Andalucía”, aplicándose la legislación estatal en aquellos casos en los que las sociedades “desarrollen su actividad en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrollen con carácter principal” (art. 2). A juicio de la representación procesal de la Junta de Andalucía, esta Ley autonómica conforma con la Ley estatal 27/1999 “un todo perfecto y armónico desde la perspectiva del reparto de competencias en el complejo ente que son las cooperativas de crédito”. Que la Ley 55/1999 reforme el art. 104 de la Ley 27/1999 no sólo supone una incongruencia normativa sino que afecta al “sistema de reparto constitucional de competencias determinado en la legislación básica propiamente delimitadora de dicho sistema competencial”. En apoyo de esta opinión se cita la doctrina sentada en la STC [197/1996](#), de 28 de noviembre.

Finalmente, se sostiene que la extraterritorialidad no representa un criterio constitucional de atribución de competencias a favor de la Administración del Estado. Se trata de una tesis ya plasmada, entre otras, en las SSTC [329/1993](#), [102/1995](#), [132/1996](#) y [65/1998](#). En este caso “no cabe duda de que se está utilizando tal criterio de la extraterritorialidad para asumir competencias que no son propias”, aunque se añade el requisito de la “efectividad de la actividad”, pues éste no modifica la entidad

del criterio manejado. Además, se denuncia la afección al principio de seguridad jurídica “al quedar al arbitrio de la cooperativa de crédito de que se trate el sometimiento a uno u otro régimen jurídico, pues le bastaría a la sociedad con realizar cualquier actividad no ficticia en el territorio de otra Comunidad Autónoma para quedar sometida al régimen estatal, teniendo en cuenta ... que el concepto de efectividad nada añade, en cuanto equivale simplemente a lo que no es quimérico sino real”.

Por las razones expuestas, la representación procesal de la Junta de Andalucía concluye solicitando que por este Tribunal se declare la inconstitucionalidad del art. 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social en cuanto modifica el art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, por invasión competencial.

2. Mediante providencia de 11 de abril de 2000, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes y, por último, publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

Esta providencia se publicó en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 103, de 29 de abril de 2000.

3. El 9 de mayo de 2000 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones formulado por el Abogado del Estado, quien postula la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se sintetizan:

a) Procede en primer lugar el Abogado del Estado a precisar el alcance y significado del art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, en sus dos redacciones, haciendo hincapié en que donde antes se decía “y con carácter supletorio la Ley de cooperativas”, ahora se dice “y con carácter supletorio la presente Ley de cooperativas cuando su ámbito de actuación estatutariamente reconocido, conforme a su ley específica, sea supraautonómico o estatal, siempre que realicen en el citado ámbito actividad cooperativizada de manera efectiva”.

El sentido del precepto legal impugnado es el de enunciar el orden de prelación de fuentes en una cierta materia o submateria, las cooperativas de crédito. A este respecto, se precisa que los pares conceptuales derecho común/derecho especial y derecho general/derecho particular son utilizados del siguiente modo: el primero se

refiere a la esfera material de vigencia, esto es, al objeto o ámbito vital regulado y contrapone las normas que se consideran especiales de aplicación preferente con las comunes de aplicación subsidiaria o “supletoria”, en tanto que el segundo trae causa de la esfera territorial de vigencia y sirve para contraponer el Derecho estatal con el autonómico, cuya relación está gobernada por los principios de prevalencia del Derecho estatal en todo lo que no sea de exclusiva competencia autonómica y de supletoriedad, en todo caso, del Derecho estatal (art. 149.3 CE).

El artículo recurrido pretende establecer un orden de prelación de fuentes “por razón de la materia”, garantizando la aplicación preferente de ciertas normas especiales sobre otras comunes o de carácter supletorio, disipando así cualquier duda que pudiera existir acerca de la preferencia aplicativa de la legislación “especial” de las cooperativas de crédito y de las “normas (estatales o autonómicas, según resulte del orden constitucional y estatutario de competencias) que, con carácter general regulen la actividad de las entidades de crédito”. Dicho de otro modo, el art. 104 pretende ante todo establecer una regla para resolver antinomias conforme al criterio de la especialidad. La peculiaridad radica en que el precepto considera leyes especiales desde la perspectiva de la normativa común de cooperativas no sólo las leyes y reglamentos especialmente dictados para las cooperativas de crédito sino también los dictados para regular “en general” la actividad de las entidades de crédito, de manera que la legislación “general” sobre la actividad de las entidades de crédito es “ley especial” de preferente aplicación a las cooperativas de crédito respecto de la normativa común de cooperativas.

Así pues, la legislación común de cooperativas (estatal o autonómica, según proceda) es subsidiaria o “supletoria” —no en el sentido del art. 149.3 CE— tanto de la legislación especial (estatal o autonómica) de las cooperativas de crédito como de la legislación (autonómica o estatal) sobre actividad de las entidades de crédito. De este modo, el precepto no hace sino reiterar la opción legislativa plasmada en el art. 2 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, precepto cuyo carácter básico, atribuido por la disposición final segunda de dicha ley, fue confirmado por la STC [155/1993](#), de 6 de mayo, FJ 3.

La modificación del art. 104 de la Ley de cooperativas parece responder, en opinión del Abogado del Estado, al designio de eliminar toda sombra o sospecha de invasión competencial pues pretende prevenir la posible confusión normativa que deriva del “solapamiento” y “entrecruzamiento” de títulos competenciales. En efecto, la redacción originaria podía prestarse a diversas interpretaciones, entendiéndose que la alusión a “la Ley de cooperativas” no sólo estuviera hecha a la estatal (Ley 27/1999) sino a la estatal o autonómica, según procediera, dado que aquélla sólo es de aplicación “a las

sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal” y “a las sociedades cooperativas que realicen su actividad cooperativizada en las ciudades de Ceuta y Melilla” (art. 2). Pero también cabía sostener que la Ley de cooperativas reclamada como “supletoria” por el art. 104 originario no era sólo la estatal, a la vista de que en la STC [155/1993](#) se había afirmado que “la norma estatal que dispusiere la aplicación supletoria de la norma autonómica incurriría en inconstitucionalidad” (FJ 3). De ser así, tal vez se haya creído que había una cierta contradicción entre declarar la supletoriedad general de la Ley estatal de cooperativas y la restricción de su ámbito directo de aplicación resultante del art. 2.

Consecuentemente, el legislador ha querido precisar que la subsidiariedad de la Ley estatal actúa sólo para las cooperativas de crédito de ámbito supraautonómico. Hasta el punto de que la nueva literalidad resulta incluso más restrictiva que la del mencionado art. 2 puesto que, de un lado, no se alude a las cooperativas que desarrollen su actividad en Ceuta y Melilla y, de otro, se exige que la actividad se realice “de manera efectiva” en el ámbito supraautonómico y que, además dicho ámbito territorial esté “estatutariamente reconocido conforme a su ley específica”. Se restringe con ello la aplicación supletoria de la Ley 27/1999 en defecto de norma especial. Esta restricción tampoco choca con lo dispuesto en el art. 149.3 CE puesto que la supletoriedad regulada no es la propia del Derecho general (estatal) frente al particular (autonómico) sino la que cubre las lagunas de la norma especial acudiendo a la común.

Por otro lado, para las cooperativas andaluzas esa norma común será la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de sociedades cooperativas andaluzas, a la vista de lo dispuesto en sus arts. 1 y 141. De modo que resulta evidente que la prescripción relativa a la Ley 27/1999 contenida en su art. 104 jamás será de aplicación a dichas cooperativas toda vez que limita su alcance a aquellas sociedades cooperativas que ejerzan “de manera efectiva” su actividad cooperativizada en el ámbito estatal o supraautonómico, bastando con poner en relación el art. 104 y el 2 a) de la Ley 27/1999 para que de esa aplicación supletoria queden excluidas las que realicen su actividad cooperativizada principalmente en Andalucía.

b) Seguidamente se exponen los motivos que llevan al Abogado del Estado a afirmar que la demanda de inconstitucionalidad carece de fundamento y debe ser, en consecuencia, totalmente desestimada.

Así, se tilda de errónea la premisa de la que parte el escrito rector del recurso, conforme a la cual el Estado carece de competencias sobre cooperativas, puesto que dicha competencia le ha sido reconocida por las SSTC [72/1983](#), de 29 de julio;

44/1984, de 27 de marzo, y 165/1985, de 5 de diciembre, en una doctrina luego confirmada por la STC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 3. Lo único que cabe afirmar es que carece de competencias sobre las cooperativas andaluzas, pero la trivialidad de esta aseveración salta a la vista.

Es igualmente erróneo sostener que el legislador estatal sólo puede regular las cooperativas de crédito desde las competencias del art. 149.1.11 CE. Por el límite territorial de sus competencias, ninguna Comunidad Autónoma puede ejercerlas sobre las cooperativas a las que se refiere el art. 2 a) de la Ley 27/1999, de tal suerte que dicha competencia corresponde al Estado en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE.

Para el Abogado del Estado, ha quedado acreditado que la nueva redacción del art. 104 de la Ley 27/1999 es aún más respetuosa que la originaria para con las competencias de la Junta de Andalucía derivadas de los arts. 13.20, 15.1.3 y 18.1.3 EAAnd y, sin duda, resulta perfectamente compatible con la Ley andaluza 2/1999. Además, la norma estatal no pretende interpretar el orden competencial sino que sólo se propone fijar cuáles son, en materia de cooperativas de crédito, las normas especiales de preferente aplicación y cuáles las normas comunes. Por consiguiente, no rebasa el ámbito competencial del Estado pues se ciñe a las cooperativas mencionadas en el art. 2 de la propia Ley 27/1999, precepto cuya constitucionalidad no se ha discutido en ningún momento.

4. Por escrito presentado el 10 de mayo de 2000, la Presidenta del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

El día 12 de mayo de 2000 se registró escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados por el que se comunicaba que la Mesa de la Cámara había acordado, en la reunión celebrada el día 3 del mismo mes y año, no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

5. Con fecha de 12 de marzo de 2002 el Pleno de este Tribunal Constitucional aceptó la abstención de la Magistrada Excm. Sra. doña Elisa Pérez Vera, en consideración a los motivos expuestos en su comunicación de 21 de febrero anterior, para el conocimiento del presente recurso, cuya ponencia le correspondía. En esa misma fecha el Presidente del Tribunal designó, conforme a lo dispuesto en los arts. 15 y 80 LOTC, este último en relación con el art. 222 LOPJ, nuevo Ponente del recurso al Magistrado Excmo. Sr. don Roberto García-Calvo y Montiel.

6. Mediante providencia de 16 de noviembre de 2004 la Sección Segunda de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 LOTC, oír a las partes personadas, por el término de diez días para que alegaran sobre la incidencia que para la conclusión del recurso pudiera tener la doctrina establecida en la STC [275/2000](#), de 16 de noviembre.

El Abogado del Estado, por escrito de 1 de diciembre de 2004, apuntó que la Sentencia citada confirma la doctrina sentada en anteriores resoluciones. Por consiguiente, no cabe reprochar violación alguna del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias al precepto legal impugnado.

El escrito de alegaciones de la Letrada de la Junta de Andalucía tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 2 de diciembre de 2004. En él se niega la incidencia de la doctrina de referencia en el presente caso pues en la STC [275/2000](#) la controversia se contrajo a un concreto aspecto del régimen jurídico de las cooperativas de crédito, cual es la inscripción registral, en tanto que el objeto del cual recurso de inconstitucionalidad presenta una mayor proyección.

7. Por providencia de 8 de noviembre de 2005, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

**1.** La Junta de Andalucía impugna el art. 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da nueva redacción al art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, al entender que la modificación introducida en la literalidad de este precepto vulnera el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. A la pretensión anulatoria del precepto legal recurrido se ha opuesto el Abogado del Estado, según hemos tenido ocasión de exponer con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución.

Antes de examinar y dar respuesta a las razones aducidas por las partes personadas en defensa de sus tesis, bueno será recordar la literalidad del art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas.

En su redacción originaria, dicho precepto, único que integra la sección decimosegunda, rubricada “De las cooperativas de crédito”, del capítulo décimo (“De las clases de cooperativas”) del título primero (“De la sociedad cooperativa”), disponía lo siguiente:

“Las cooperativas de crédito se regirán por su Ley específica y por sus normas de desarrollo.

Asimismo, les serán de aplicación las normas que, con carácter general, regulan la actividad de las entidades de crédito, y con carácter supletorio la Ley de Cooperativas”.

A su vez, el mencionado art. 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, dio al precepto en cuestión la redacción actualmente vigente y cuya constitucionalidad se discute en este proceso:

“Las cooperativas de crédito se regirán por su ley específica y por sus normas de desarrollo.

Asimismo, les serán de aplicación las normas que, con carácter general, regulan la actividad de las entidades de crédito, y con carácter supletorio la presente Ley de Cooperativas cuando su ámbito de actuación estatutariamente reconocido, conforme a su ley específica, sea supraautonómico o estatal, siempre que realicen en el citado ámbito actividad cooperativizada de manera efectiva”.

**2.** Pasamos a continuación a exponer sumariamente las tesis sostenidas por las partes personadas en este proceso constitucional.

a) La representación procesal de la actora pone en contraste los títulos competenciales que, sobre cooperativas de crédito, ostentan la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado, respectivamente. Así, señala que a la primera corresponden la competencia exclusiva en materia de cooperativas (art. 13.20 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: EAAnd), de desarrollo legislativo y ejecución de las bases de ordenación del crédito (art. 15.1.3 EAAnd) y sobre “instituciones de crédito corporativo, público y territorial, Cajas de Ahorro y Cajas Rurales”, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general (art. 18.1.3 EAAnd), mientras que el Estado carece de competencias y, por lo tanto, no ostenta ninguna facultad para establecer el régimen jurídico aplicable a los “aspectos cooperativos” de estas entidades, pues el art. 149.1.11 CE no le habilita para ello.

Amén de esta carencia de títulos competenciales, reprocha al Estado haber procedido a modificar el régimen jurídico por el que se rige la actividad cooperativizada mediante una ley que no tiene carácter básico, como es la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas. Siempre en opinión de la Junta de Andalucía, esta forma de legislar constituye una doble vulneración de las competencias autonómicas: material, puesto que invade ámbitos de competencia ajenos al Estado y formal, dado que se ha llevado a

cabo a través de una norma no básica, con la que se pretende incidir sobre la normación autonómica, y sin contar con habilitación constitucional al efecto.

Examinado el precepto desde otra perspectiva, apunta la recurrente que el precepto impugnado entra en contradicción con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, reguladora de las cooperativas de crédito, donde no se establece la aplicación supletoria a éstas de la legislación estatal general de cooperativas sino de la “legislación de cooperativas”, concepto más amplio y en el que encaja sin violencia alguna la normativa dictada por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias. En esta misma línea, se apunta que la Ley estatal 13/1989 forma con la Ley del Parlamento de Andalucía 2/1999, de 31 de marzo, de sociedades cooperativas andaluzas, un conjunto armónico que la reforma del art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, ha venido a quebrar.

Como último motivo de impugnación se menciona la vulneración de la doctrina sobre la extraterritorialidad sentada en diversas resoluciones de este Tribunal (con cita expresa de las SSTC [329/1993](#), de 12 de noviembre; [102/1995](#), de 26 de junio; [132/1998](#), de 22 de junio; y [65/1998](#), de 18 de marzo). Para la instancia autonómica ahora recurrente, no hay duda de que, en esta ocasión, se está utilizando el criterio de la extraterritorialidad para asumir competencias que no le corresponden al Estado, sin que el requisito de la “efectividad de la actividad” que figura en el precepto legal impugnado represente ninguna cautela o garantía a este respecto.

b) En su respuesta a los alegatos de la parte actora, el Abogado del Estado analiza el alcance y significado del precepto legal recurrido. Dicho análisis le lleva a sostener que, con su aprobación, el legislador ha procurado establecer un orden de prelación de fuentes “por razón de la materia” en el sector de las cooperativas de crédito. Con ese orden se garantiza la aplicación preferente de ciertas normas especiales sobre otras comunes o de carácter supletorio, disipando así cualquier duda que pudiera existir acerca de la preferencia aplicativa de la legislación “especial” de las cooperativas de crédito y de las “normas (estatales o autonómicas, según resulte del orden constitucional y estatutario de competencias) que, con carácter general regulen la actividad de las entidades de crédito”.

De este modo, las eventuales antinomias se resuelven acudiendo al criterio de la especialidad. Con la particularidad de que en este caso revisten la condición de normas especiales, vistas desde la perspectiva de la normativa común de cooperativas, no sólo las leyes y reglamentos especialmente dictados para las cooperativas de crédito sino también los dictados para regular “en general” la actividad de las entidades de crédito, de manera que la legislación “general” sobre la actividad de las entidades de crédito es

“ley especial” de preferente aplicación a las cooperativas de crédito respecto de la normativa común de cooperativas. Por consiguiente, la legislación común de cooperativas —tanto estatal como autonómica— resulta de aplicación supletoria en defecto tanto de legislación especial sobre cooperativas de crédito como de legislación reguladora de la actividad de las entidades de crédito.

Sostiene el Abogado del Estado que con la modificación del art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, se ha venido a reiterar la opción ya plasmada en el art. 2 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, precepto que ostenta carácter básico. Esta reiteración tiene como propósito disipar cualquier sospecha de invasión competencial derivada del eventual solapamiento o entrecruzamiento de títulos estatales y autonómicos. Precisando algo más esta idea, indica el Abogado del Estado que la subsidiariedad o supletoriedad de la Ley estatal se predica sólo respecto de las cooperativas de crédito de ámbito territorial superior al autonómico y en unos términos más restrictivos incluso que los establecidos en el art. 2 de la propia Ley 27/1999, pues amén de no mencionarse a las cooperativas de crédito que actúen en Ceuta y Melilla, se introducen dos nuevos requisitos acumulativos: que la actividad supraautonómica se realice “de manera efectiva” y que este ámbito territorial esté “estatutariamente reconocido conforme a su ley específica”. De donde resulta que, por mor de lo dispuesto en los arts. 1 y 141 de la Ley del Parlamento de Andalucía 2/1999, de 31 de marzo, de sociedades cooperativas andaluzas, la supletoriedad de la Ley estatal no alcanzará, en ningún caso, a estas entidades andaluzas.

Una vez cerrada esta labor interpretativa del precepto, se afirma que las competencias estatales sobre cooperativas han sido aceptadas por las SSTC [72/1983](#), de 29 de julio; [44/1984](#), de 27 de marzo; [165/1985](#), de 5 de diciembre; y STC [96/1996](#), de 30 de mayo, por lo que es erróneo negar su existencia, como se hace en el escrito rector de este recurso. Igualmente erróneo resulta, siempre a juicio del Abogado del Estado, sostener que el legislador estatal sólo puede regular las cooperativas de crédito a partir del título competencial atribuido por el art. 149.1.11 CE. En virtud de la limitación territorial de sus competencias, ninguna Comunidad Autónoma puede ejercerlas sobre las cooperativas a las que se refiere el art. 2 a) de la Ley 27/1999, de tal suerte que dicha competencia corresponde al Estado en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE. Consecuentemente, la nueva redacción del art. 104 de la Ley 27/1999 no sólo no incurre en invasión o extralimitación competencial alguna sino que es más respetuosa con el haz de competencias de la Junta de Andalucía en la materia que lo dispuesto originariamente en dicho precepto legal.

**3.** Llegados a este punto resulta pertinente hacer referencia al orden de distribución de competencias sobre cooperativas en general y sobre cooperativas de crédito, en

particular. Para lo cual bueno será recordar el tratamiento que ambas materias reciben en el bloque de constitucionalidad, así como la doctrina que este Tribunal ha elaborado al respecto:

a) En el texto constitucional hallamos una mención específica al fenómeno cooperativo, en virtud de la cual se emplaza a los poderes públicos a que lo fomenten “mediante un legislación adecuada” (art. 129.2 CE), siendo obvio que este emplazamiento no prejuzga el orden competencial en la materia. Consecuentemente, es preciso acudir a los textos estatutarios para obtener una imagen cabal de ese orden de distribución de competencias.

Así, por una parte, hallamos la asunción por las Comunidades Autónomas de competencia exclusiva en materia de “cooperativas, pósitos y mutuas no integradas en el sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil”, por emplear la expresión utilizada en el art. 13.20 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y que es similar a la manejada en los restantes textos estatutarios. Debe hacerse notar que la diversidad de títulos competenciales autonómicos que originariamente operaban sobre esta materia, que iban desde la ausencia absoluta de competencias hasta la ya referida competencia exclusiva, pasando incluso por la existencia de alguna competencia de desarrollo legislativo y ejecución, se ha transformado tras la transferencia de la competencia exclusiva sobre “cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil” llevada a cabo por el art. 2 c) de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, a la que sucedió la reforma de los Estatutos de autonomía de las comunidades mencionadas en este precepto, y como consecuencia de la transferencia de esta misma competencia a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante el art. 2 a) de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre. Se ha homogeneizado así el panorama competencial en la materia.

Por otra parte, debemos reseñar que sobre la clase específica de las cooperativas de crédito inciden los títulos competenciales autonómicos de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales en materia de “ordenación del crédito, la banca y los seguros” (art. 15.1.3 EAAnd) y sobre “instituciones de crédito corporativo, público y territorial. Cajas de Ahorro y Cajas Rurales”, esta última exclusiva, bien que “de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, 11 y 13 de la Constitución” (art. 18.1.3 EAAnd). Sin perjuicio de hacer notar que en algunos textos estatutarios se habla de crédito cooperativo y no corporativo, debemos constatar la generalizada asunción de estas competencias —en unos términos por lo demás sustancialmente idénticos a los referidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía— por la mayoría de las Comunidades Autónomas, con las

solas excepciones de Galicia y la Región de Murcia, que no ostentan competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de crédito, banca y seguros.

En conclusión, como ya dijéramos en la STC [155/1993](#), de 6 de mayo, en materia de cooperativas de crédito “confluyen ... una pluralidad de títulos competenciales cuya delimitación en abstracto presenta dificultades, pues el solapamiento y entrecruzamiento mutuo resulta ser especialmente intenso” (FJ 1).

b) Continuando con la doctrina elaborada por este Tribunal, debemos referirnos seguidamente a la STC [72/1983](#), de 29 de julio. Entonces, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 1/1982, de 11 de febrero, sobre cooperativas, reseñamos que “la Constitución no reserva de modo directo y expreso competencia alguna al Estado en materia de cooperativas, y en consecuencia, de acuerdo con el artículo 149.3 de la propia Norma, la Comunidad tiene las competencias que haya asumido en su Estatuto, correspondiendo al Estado las no asumidas” (FJ 1).

En esa misma resolución dimos cuenta de que la Comunidad Autónoma del País Vasco había asumido competencia exclusiva sobre cooperativas “conforme a la legislación general de carácter mercantil” (art. 10.23 EAPV), expresión similar a la utilizada en el art. 13.20 EAAnd, antes mencionado, “que ha de interpretarse en el sentido de que habrá de respetar tal legislación en cuanto sea aplicable a las cooperativas, como sucede en aquellos aspectos en que la legislación general de cooperativas remite a la legislación mercantil o también cuando contiene preceptos mercantiles” (FJ 3). Finalmente, reseñamos que “la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia para regular por Ley las cooperativas que llevan a cabo su actividad societaria típica en los términos ya expuestos, dentro del territorio de la Comunidad, aun cuando establezcan relaciones jurídicas o realicen actividades de carácter instrumental fuera del territorio de la misma” (FJ 4).

Esta doctrina fue aquilatada en las SSTC [44/1984](#), de 27 de marzo, y [165/1985](#), de 5 de diciembre, dictadas en sendos conflictos positivos de competencia que enfrentaban al Gobierno de la Nación y al Gobierno Vasco. En ambos casos concluimos que la competencia para calificar e inscribir la modificación parcial de los estatutos de una cooperativa (STC [44/1984](#)) y para autorizar determinadas operaciones con terceros (STC [165/1985](#)) correspondía al Estado. Más allá del resultado concreto con el que se saldaron dichos conflictos, interesa recordar los términos empleados en el examen del deslinde competencial a partir del “límite territorial de las competencias comunitarias establecido en el art. 20.6 del Estatuto vasco” (en la expresión empleada en la STC [165/1985](#), FJ 2).

Así, en la STC [44/1984](#) subrayamos que esa referencia territorial “que, como criterio general, se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (artículo 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades” (FJ 2). Sin perjuicio de lo cual advertimos de la necesidad de interpretar ese límite territorial “con la flexibilidad suficiente para no vaciar de contenido las competencias asumidas. Así lo ha entendido este Tribunal Constitucional al afirmar en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981 (fundamento jurídico primero) que ‘esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a los órganos de la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional; la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimientos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación’. Y, con referencia expresa a la competencia del País Vasco en materia de cooperativas, en su Sentencia 72/1983, de 29 de julio al declarar que la dimensión territorial no afecta a las relaciones jurídicas, que las cooperativas establezcan con terceros fuera del territorio de la comunidad ni a las actividades que realicen con ellos, siempre que tengan carácter instrumental” (ibidem). Pues bien, tras señalar que —en ambos supuestos— la ampliación del ámbito territorial de actuación de la cooperativa específicamente concernida afectaba a “la actividad típica de la sociedad cooperativa de crédito, pues supone el establecimiento de relaciones jurídico-financieras de carácter estable, con socios cuyo domicilio social y ámbito de actuación pertenezcan a otra Comunidad Autónoma”, concluíamos que por tratarse de una cooperativa de crédito, su actividad extraterritorial afecta, a su vez, al ámbito competencial territorial de otras Comunidades Autónomas por los posibles conflictos de intereses que la realización de operaciones financieras lleva consigo, tal como ha reconocido la Sentencia de este Tribunal de 28 de enero de 1982 en relación con las cajas de ahorro, lo que viene a poner de manifiesto el carácter supracomunitario de dicha actividad cooperativa y, en consecuencia, del interés público que justifica la competencia estatal” (STC [44/1984](#), FJ 2 in fine). Esta misma doctrina, sintéticamente reiterada en la STC [165/1985](#), FJ 3, ha sido reafirmada en la STC [96/1996](#), de 30 de mayo, FJ 3.

c) Específicamente sobre cooperativas de crédito, hemos declarado en repetidas ocasiones que las competencias que sobre estos intermediarios financieros ostentan las Comunidades Autónomas deben conjugarse con la competencia estatal para la fijación de las bases de la ordenación del crédito (por todas, SSTC [204/1993](#), de 17 de

junio, FJ 3, y [275/2000](#), de 16 de noviembre, FJ 4; sobre el alcance de esta competencia estatal, baste remitirnos ahora a la STC [235/1999](#), de 16 de diciembre, FJ 3).

Esta necesidad de conjugar los títulos competenciales citados dimana tanto de la literalidad de los preceptos estatutarios integrantes del bloque de constitucionalidad, como de la constatación de que estas entidades, aun “siendo, en principio, englobables en el género común de las cooperativas, la especialidad dimanante de su actividad crediticia las ha asimilado y terminado por incorporar al género de las entidades o establecimientos de crédito” (STC [155/1993](#), de 6 de mayo, FJ 1; en parecidos términos, STC [204/1993](#), de 17 de junio, FJ 2). Bien es cierto que las mismas “presentan una faceta o dimensión de notable importancia en cuanto a la planificación y ordenación económica regional, así como una dimensión social que (en línea de lo que ya afirmamos respecto de las cajas de ahorro en la STC [48/1988](#), FJ 2), otorga a estas entidades una innegable especificidad que trasciende el título referente a la ordenación del crédito” (STC [134/1992](#), de 5 de octubre, FJ 3; con posterioridad, STC [96/1996](#), de 30 de mayo, FJ 19). Especificidad, en fin, que resulta del hecho de que “en el régimen jurídico de estos intermediarios financieros confluyen aspectos crediticios y cooperativos, en los que, a su vez, inciden componentes laborales y mercantiles (SSTC [134/1992](#), de 5 de octubre, FJ 2, y [155/1993](#), de 3 de mayo, FJ 3)” (STC [275/2000](#), de 16 de noviembre, FJ 4).

**4.** La doctrina constitucional expuesta nos permite asentar ya como premisa de nuestro enjuiciamiento la constatación de la doble naturaleza de las cooperativas de crédito: a un tiempo entidades crediticias [art. 1.2 d) del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del Derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas] y sociedades cooperativas, como expresamente consigna el art. 1 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito. Esta doble naturaleza se proyecta sobre el sistema de fuentes que rige su régimen jurídico.

Un régimen jurídico definido, con carácter básico, por el legislador estatal en el art. 2 de la mencionada Ley 13/1989, a cuyo tenor “las cooperativas de crédito se regirán por la presente Ley y sus normas de desarrollo, 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. También les serán de aplicación las normas que con carácter general regulan la actividad de las entidades de crédito. Con carácter supletorio les será de aplicación la legislación de cooperativas”.

El inciso final del precepto reproducido fue impugnado por la Generalidad de Cataluña al entender que con él la normativa autonómica quedaba relegada a la categoría de legislación supletoria de la estatal. Como es sabido, en la STC 155/1993, de 6 de mayo, rechazamos esta interpretación, no ya por discrepar de su presupuesto —concretado por el Abogado de la Generalidad en la afirmación de que “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”—, pues como entonces dijimos, “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, inválida. 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” (FJ 3), sino porque el precepto “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” (ibidem).

En desarrollo de esta idea subrayamos que es preciso 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, FJ 2)—, la normativa autonómica será complementaria de la estatal dictada al amparo del art. 149.1.11 CE y de directa aplicación en los aspectos estrictamente cooperativos cuya regulación, por no tener carácter mercantil o laboral (art. 149.1.6 y 7 CE), corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. 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” (FJ 3).

Seguidamente concluimos que “fácilmente se comprende que el inciso impugnado, al establecer que ‘con carácter supletorio les será de aplicación la 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, 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” (ibidem). Y constatamos, por último, que la propia exposición de motivos de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, alude 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” (FJ 3).

Hasta aquí la exposición de los criterios que permitieron disipar las dudas suscitadas acerca del carácter básico que a este precepto atribuye la disposición final segunda de la Ley 13/1989. En lo que ahora específicamente interesa, debemos hacer hincapié en que, conforme a dichos criterios, claramente se deduce que la aplicación supletoria de la “legislación de cooperativas” establecida por el legislador básico estatal, no se refiere a los aspectos crediticios, sino específicamente a los que este Tribunal ha denominado “cooperativos”, en los que se entremezclan, destacadamente, elementos laborales y mercantiles.

**5.** Pues bien, el legislador estatal, al aprobar la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, no podía dejar de referirse a las cooperativas de crédito como una clase más del género que constituyen las sociedades cooperativas, pero tampoco ignorar la prelación de fuentes reguladoras de su régimen jurídico asentada previamente por la Ley 13/1989. En el bien entendido que al reiterar ese orden de prelación de fuentes venía obligado, igualmente, a tomar buena nota de las transformaciones operadas en el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en la materia, del

que hemos hecho mención anteriormente y al que se alude expresamente en la exposición de motivos de la propia Ley 27/1999, donde se advierte de la profunda reformulación del ámbito de aplicación que representa por contraste con la anterior Ley 3/1987, de 2 de abril, general de cooperativas: “Respecto a la legislación nacional, la nueva Ley tiene en cuenta la aportación que supuso la Ley General de Cooperativas 3/1987, de 2 de abril, que adaptó a las exigencias del Estado de las Autonomías, el régimen jurídico de las sociedades cooperativas y de las posibilidades de asociación de las mismas. El asumir las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en esta materia significa, en la práctica, que el ámbito de aplicación de la nueva Ley ha sido ampliamente reformulado, por lo que hace necesaria una definición del mismo. Así se ha establecido en el artículo 2, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional. El alcance del ámbito de aplicación de la nueva Ley es, por consiguiente, estatal, al que se acogerán las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad en este ámbito.”

A este respecto debe recordarse que en el momento de aprobarse la Ley 27/1999 todas las Comunidades Autónomas ostentan —bien por disposición estatutaria, bien, en el caso de Galicia, por virtud de la transferencia operada al amparo del art. 150.2 CE— competencia exclusiva sobre cooperativas, lo que hace necesario acotar con mayor precisión los criterios de determinación de la legislación de cooperativas supletoriamente aplicable a estas entidades de crédito. En la redacción originaria del precepto que nos ocupa, esa acotación adolecía de una deficiente técnica legislativa. En efecto, como así lo ha reconocido el Abogado del Estado, tal reproche cualitativo podría merecer el hecho de que en la propia Ley de cooperativas se establezca la aplicación supletoria de “la ley de cooperativas”.

La Ley 55/1999 ha dado una nueva redacción al precepto; redacción a la que igualmente pueden dirigirse fundados reproches desde la perspectiva de la técnica legislativa, pero con la que no se establece una regla de supletoriedad territorial, sino una norma que remite a la aplicación de una Ley que tiene fijados, en su art. 2, sus propios parámetros de aplicabilidad, no discutidos por ninguna Comunidad Autónoma y que permiten la elaboración de normativa autonómica en la materia. En este punto hemos de convenir con el Abogado del Estado en que no resulta de utilidad el par conceptual derecho general/derecho particular, que trae causa de la esfera territorial de vigencia y que sirve para contraponer los ordenamientos jurídicos estatal y autonómicos, sino el par conceptual derecho común/derecho especial, en virtud del cual en aquellos ámbitos no regulados por la normativa especial, aquí crediticia ya sea básica estatal o autonómica de desarrollo, las cooperativas de crédito se someten al Derecho común de las cooperativas.

El precepto que nos ocupa reitera, en lo sustancial, la prelación de fuentes por razón de la materia que ya figura en el art. 2 de la Ley 13/1989, restringiendo la consideración de la propia Ley estatal de cooperativas como Derecho común a determinados supuestos supraautonómicos que encajen en las previsiones del propio art. 104, en conexión con el art. 2 de la Ley 27/1999. Pues debemos hacer notar que lo dispuesto en el precepto impugnado en este proceso constitucional no altera ni corrige los criterios territoriales de aplicabilidad de la Ley de cooperativas definidos en su art. 2, un precepto en el que, según se manifiesta en la exposición de motivos, se adecua “el ámbito de aplicación de la nueva Ley” a la realidad resultante de la asunción por las Comunidades Autónomas de la competencia exclusiva en materia de cooperativas.

La acotación del alcance de la Ley 27/1999 como norma común en materia de cooperativas limita notablemente la aplicación supletoria de dicha Ley a las cooperativas de crédito. En efecto, por virtud de lo dispuesto en el inciso final ahora impugnado, la mencionada Ley sólo resultará de aplicación a estas sociedades cooperativas “cuando su ámbito de actuación estatutariamente reconocido, conforme a su ley específica, sea supraautonómico o estatal, siempre que realicen en el citado ámbito actividad cooperativizada de manera efectiva”. Como fácilmente se advierte, este precepto exige la concurrencia de dos requisitos para que proceda la aplicación supletoria de la Ley 27/1999 a estas entidades crediticias, tanto el elemento formal consistente en la existencia de una previsión estatutaria del ámbito supraautonómico o estatal de actuación como el material concretado en que, además, “realicen el citado ámbito actividad cooperativizada de manera efectiva”. Si el primer requisito hace referencia a la actividad, con independencia de los sujetos con los que se realice, el segundo presupone la existencia de esa actividad en diferentes Comunidades Autónomas, lo que hace patente la implantación supraautonómica de la cooperativa.

Ahora bien, como ya hemos avanzado, estos dos requisitos son necesarios pero no suficientes, habida cuenta de que la Ley 27/1999 tiene fijados, en su art. 2, sus propios parámetros de aplicabilidad. De acuerdo con dicho precepto, la Ley resulta de aplicación “a las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal” y “a las sociedades cooperativas que realicen su actividad cooperativizada en las ciudades de Ceuta y Melilla” (art. 2). Consecuentemente, como bien ha apuntado el Abogado del Estado en sus alegaciones, la interpretación conjunta de los arts. 2 y 104 de la Ley 27/1999 excluye la aplicación supletoria de dicho texto legal a las cooperativas de crédito andaluzas, pues en virtud del art. 1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 2/1999, “son andaluzas y quedan sujetas a las disposiciones de la presente Ley las sociedades cooperativas que desarrollen principalmente su actividad societaria en Andalucía”.

Y es que además, en líneas generales, y como ya se apuntó, la cláusula de supletoriedad que el art. 104 establece no cabe entenderla como una excepción a la regla que, para su aplicación territorial, prevé la Ley de cooperativas, y en tal sentido no puede interpretarse que el contenido de aquella cláusula contradiga o desvirtúe lo dispuesto en el art. 2 de esa Ley, sino que lo confirma, en cuanto que una vez declarada, por dicha cláusula, como derecho supletorio, la Ley de cooperativas, ésta sólo podría aplicarse, a cualquier efecto, en los términos previstos en su propio art. 2.

**6.** Advertido este extremo, debemos examinar a continuación el reproche dirigido contra el precepto legal cuestionado por la representación procesal de la Junta de Andalucía, consistente en la ausencia de toda competencia que permita al Estado establecer el régimen jurídico aplicable a los “aspectos cooperativos” de las cooperativas de crédito.

A este respecto, debemos comenzar consignando que, de aceptarse la tesis sostenida por la recurrente, el principio de coherencia lógica obligaría a cuestionarse no sólo el inciso final del art. 104 de la Ley 27/1999, sino la totalidad de las disposiciones de la Ley, que no han sido impugnadas por los sujetos legitimados para ello. En efecto, es en esos otros preceptos de la Ley donde se establece el régimen jurídico aplicable a los aspectos cooperativos de las sociedades que nos ocupan y no en el inciso final del art. 104, que contiene una simple remisión a los mismos.

Por otro lado, hemos de insistir en que, como ha puesto de manifiesto el propio Abogado del Estado en sus alegaciones, la lectura conjunta de los arts. 2 y 104 de la Ley 27/1999 y 1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 2/1999 arroja como resultado la inaplicabilidad de las disposiciones estatales sobre cooperativas a las cooperativas de crédito andaluzas, de tal modo que no existe invasión competencial alguna.

Finalmente, interesa subrayar que el panorama competencial descrito en la doctrina constitucional expuesta anteriormente se caracteriza, como ya hemos constatado, por el solapamiento y entrecruzamiento mutuo de los títulos estatales y autonómicos. En este caso, debemos recordar que estamos enjuiciando un precepto legal que reproduce y acota, en el inciso concretamente impugnado, el sistema de prelación de fuentes reguladoras del régimen jurídico de las cooperativas de crédito establecido por el Estado en el art. 2 de la Ley 13/1989, de cooperativas de crédito, dictado en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.11 CE y cuyo carácter básico fue confirmado por la STC [155/1993](#), de 6 de mayo.

Frente a lo defendido por el Abogado del Estado, debemos rechazar ahora que lo dispuesto en el art. 104 de la Ley de cooperativas se encuadre dentro de la competencia residual atribuida al Estado por el art. 149.3 CE, pues no se discute en el

presente proceso constitucional si el legislador estatal dispone de competencia suficiente para aprobar una norma general de cooperativas, sino cuál es el título que le habilita para definir el sistema de prelación de fuentes reguladoras del régimen jurídico de las cooperativas de crédito, único extremo al que se contrae el precepto legal impugnado. Toda vez que el mencionado art. 104 reproduce y acota lo dispuesto por el art. 2 de la Ley 13/1989 todavía vigente, cuya condición de bases de ordenación del crédito y banca ya hemos señalado, idéntica naturaleza y título competencial de cobertura habremos de reconocer al precepto que nos ocupa.

**7.** Dicho esto, debemos examinar la denuncia de que el precepto no satisface los requisitos formales de lo básico, dirigida por la representación procesal de la Junta de Andalucía contra el precepto legal recurrido. A este respecto, debemos señalar, en primer término, que resulta un tanto contradictorio negar al Estado toda competencia en materia de cooperativas y posteriormente reprochar al legislador estatal el no haberse atendido a las exigencias formales de la legislación básica, reproche que presupone la titularidad de una competencia para el establecimiento de las bases en una determinada materia.

Parece que dicha competencia no puede ser otra que la referida a las bases de ordenación del crédito y banca (art. 149.1.11 CE) que, como implícitamente viene a reconocer la representación de la Junta de Andalucía, ha sido la concretamente ejercida por el Estado al modificar la redacción del art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas.

Para responder a esta alegación es preciso examinar el grado de cumplimiento de las exigencias de orden formal que este Tribunal viene imponiendo a la legislación básica. Unas exigencias que responden a la finalidad esencial “de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas, sin previa advertencia, ‘cualquier clase de precepto, legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura’ (SSTC [80/1988](#) y [227/1988](#)). Por ello, ya se consideró tempranamente que ‘dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley’ (STC [1/1982](#), FJ 1). Y hemos precisado que la justificación de esta exigencia de Ley formal se encuentra en que ‘sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas’. De suerte que ‘la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial

dificultad, su vocación o pretensión básica' (STC [69/1988](#), FJ 5. Reiterada, entre otras, en las SSTC [80/1988](#), [13/1989](#) y [179/1992](#)). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases (STC [132/1989](#))” (STC [109/2003](#), de 5 de junio, FJ 4, reproducida en este punto por la STC [33/2005](#), de 17 de febrero, FJ 6).

En este caso, la Junta de Andalucía reprocha al legislador estatal la omisión de la declaración expresa del carácter básico de la norma. Y si bien debemos hacer nuestro este reproche, ello no nos lleva, como pretende la representación de la recurrente, a negarle al precepto la condición de norma básica que cabalmente tiene, toda vez que, al reiterar lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 13/1989, cuya naturaleza básica fue confirmada en la STC [155/1993](#), de 6 de mayo, podemos concluir que el precepto está dotado de una estructura que permite inferir, bien que indirectamente pero sin especial dificultad, su “vocación o pretensión básica”. Además, como ya hemos dicho, en el inciso concretamente impugnado la acotación del alcance supletorio de la Ley 27/1999 responde al nuevo panorama de distribución de competencias normativas en la materia.

Sentado esto, debemos recordar que, refiriéndonos a la noción material de lo básico, hemos afirmado reiteradamente que se incardina dentro de las bases o legislación básica de una materia “el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC [48/1988](#), FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (STC [147/1993](#)), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad —ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC [1/1982](#), FJ 1)—, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC [49/1988](#), FJ 16)” [SSTC [197/1996](#), de 28 de noviembre, FJ 5 a), y [194/2004](#), de 10 de noviembre, FJ 7]. Por referencia específica a la competencia básica sobre ordenación del crédito y banca, hemos precisado tempranamente que las bases en esta materia incluyen “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” (STC [1/1982](#), de 28 de enero, FJ 3; reiterada en la STC [235/1999](#), de 16 de diciembre, FJ 3).

Pues bien, lo dispuesto en el inciso final del art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas sólo cobra sentido si se sitúa en el contexto general de dicha Ley y se

pone en relación con el inciso final del art. 2 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito, en cuanto establece que a éstas “con carácter supletorio les será de aplicación la legislación de cooperativas”. Dicho de otro modo, estamos ante la delimitación del ámbito de aplicación subsidiaria de la propia Ley 27/1999, concreción de la “legislación de cooperativas” a la que llama el art. 2 de la Ley 13/1989 para completar el régimen jurídico de estas entidades crediticias en atención a su condición de sociedades cooperativas. Siendo así que la definición de la prelación de fuentes que regulan ese régimen jurídico ha merecido la consideración de base en materia de cooperativas de crédito, dictada al amparo de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.11 CE, podemos ahora concluir que su reiteración y acotación en un texto legal diferente debe recibir idéntica caracterización.

**8.** Denuncia asimismo la representación procesal de la Junta de Andalucía que el precepto entra en contradicción con lo dispuesto en otras normas tanto estatales (art. 2 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, de cooperativas de crédito) como autonómicas (por referencia expresa a la Ley 2/1999, de 26 de mayo, de sociedades cooperativas andaluzas) e igualmente apunta una cierta incoherencia interna de la propia Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas.

Con carácter previo debemos señalar que los textos legales invocados por la representación de la Junta de Andalucía no pueden considerarse canon de validez del precepto legal aquí impugnado. Obviamente, no cabe tener por tal una norma autonómica. Pero tampoco un precepto básico estatal cuando no se enjuicia la eventual vulneración mediata o indirecta del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias por una Ley autonómica de desarrollo (al respecto, STC [166/2002](#), de 18 de septiembre, FJ 3 y las resoluciones allí mencionadas), sino la acomodación directa e inmediata al bloque de constitucionalidad de un precepto legal aprobado por las Cortes Generales.

Por lo que hace a la denunciada contradicción entre la disposición normativa que nos ocupa y el ámbito de aplicación definido en el art. 2 de la Ley 13/1989, debemos reiterar una vez más que el art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas, viene a reiterar el orden de prelación de fuentes reguladoras del régimen jurídico de las cooperativas de crédito ya fijado con carácter básico en aquel precepto, al tiempo que precisa la remisión que en éste se hace a la “legislación de cooperativas” a los efectos de desempeñar la función supletoria que, en tanto que legislación común de las sociedades cooperativas, corresponde a la legislación general de sociedades cooperativas.

Dicha acotación supone la configuración de la Ley 27/1999, de 16 de julio, como Derecho común de cooperativas, de aplicación subsidiaria a las cooperativas de crédito únicamente cuando “su ámbito de actuación estatutariamente reconocido, conforme a su ley específica, sea supraautonómico o estatal, siempre que realicen en el citado ámbito actividad cooperativizada de manera efectiva”. De tal suerte que, para que les resulte de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley 27/1999, las cooperativas de crédito han de reunir acumulativamente los dos requisitos, a saber: que en los propios estatutos de la entidad se contemple que su ámbito de actuación supera los límites autonómicos y, además, que en él realicen efectivamente actividad cooperativizada. Por consiguiente, no basta con que dichas entidades establezcan relaciones jurídicas con terceros o desempeñen actividades instrumentales fuera del territorio autonómico o que la actividad típica realizada en el ámbito autonómico produzca consecuencias jurídicas en otros lugares del territorio nacional (SSTC [72/1983](#), de 29 de julio, FJ 4; [44/1984](#), de 27 de marzo, FJ 2; y [165/1985](#), de 5 de diciembre, FJ 3) y ni tan siquiera es suficiente con que realicen actividad cooperativizada fuera del territorio autonómico, siendo preciso que medie una previsión estatutaria expresa. Es decir, como ya hemos indicado anteriormente, la concurrencia de ambos requisitos, material —desarrollo de la actividad financiera con los socios más allá del territorio autonómico— y formal —que exista previsión estatutaria— para que pueda examinarse la concurrencia de los parámetros de aplicabilidad de la Ley 27/1999 enunciados en su art. 2. La lectura conjunta y sistemática de ambos preceptos que ahora reiteramos permite descartar la existencia de incoherencia interna en la Ley 27/1999 con relevancia para el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

De otro lado, no cabe hablar de contradicción insalvable entre el precepto dictado por el legislador estatal y lo establecido en la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de sociedades cooperativas andaluzas habida cuenta de que, como ha reseñado el propio Abogado del Estado en sus alegaciones y hemos señalado con anterioridad, lo dispuesto en la Ley autonómica determina la inaplicabilidad a las cooperativas de crédito andaluzas de la Ley estatal de cooperativas.

**9.** Por último, también debemos descartar que el precepto legal impugnado sea contrario a la doctrina constitucional acerca de la supraterritorialidad. En efecto, no nos hallamos ante una gestión centralizada de competencias ejecutivas, supuesto al que hace referencia dicha doctrina (por todas, SSTC [175/1999](#), de 30 de septiembre; [223/2000](#), de 21 de septiembre; [194/2004](#), de 10 de noviembre; y [33/2005](#), de 17 de febrero), sino ante la determinación de los puntos de conexión que deben concurrir para que Ley 27/1999 sea considerada Derecho común de las cooperativas de aplicación supletoria a las cooperativas de crédito.

## Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a diez de noviembre de dos mil cinco.