

Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

18875 Pleno. Sentencia 204/1993, de 17 de junio de 1993. Conflicto positivo de competencia 813/1986. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con los arts. 3.2 y 6.1 a) y b) del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, en materia de Cooperativas de Crédito. Voto particular.

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-Reguera, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 813/1986, promovido por el Gobierno de la Nación frente a los arts. 3.2 y 6.1 a) y b) del Decreto 8/1986, de 10 de febrero (publicado en el «Diario Oficial» de la Generalidad de Valencia de 14 de marzo de 1986), por el que se desarrolla la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, en materia de Cooperativas de Crédito. Ha comparecido la Generalidad Valenciana, representada por el Letrado don Fernando Raya Medina, y ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el 16 de julio de 1986, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, formalizó conflicto positivo de competencia frente a la Generalidad Valenciana en relación con los arts. 3.2 y 6.1 a) y b) del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, en materia de Cooperativas de Crédito.

2. La fundamentación jurídica del escrito planteando el conflicto es, en lo sustancial, como sigue:

a) El art. 3.2 del Decreto controvertido representa una clara extralimitación respecto del ámbito competencial específico que constitucionalmente corresponde a la Comunidad Valenciana, incidiendo directamente en materia de competencia estatal.

Aunque la Generalidad tiene competencia exclusiva, en principio, en materia de Cooperativas y de Instituciones de Crédito Cooperativo (arts. 31.21 y 34.1.6 E.A.C.V.), no cabe desconocer que esas competencias tienen estatutariamente marcados unos límites que el precepto impugnado sobrepasa claramente.

En este sentido, dentro del límite relativo a la «legislación mercantil», ha de incluirse el referido art. 3.2, pues

viene a alterar tanto el objeto de las Cooperativas de Crédito como su propia naturaleza específica, dado que la posibilidad de realizar operaciones activas de crédito con terceros —aun dentro de los límites previstos— desnaturaliza radicalmente a este tipo de entidades, representando la aparición en la escena jurídico-financiera de sociedades (art. 1 de la Ley de Cooperativas) de forma cooperativa con una actividad y objeto extraño a esa configuración formal.

Además de los arts. 101.2 del Reglamento aprobado por Real Decreto 2.710/1978, de 16 de noviembre, y 1 de la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, resulta que la limitación de realizar operaciones activas de crédito con los socios es una característica esencial de las Cooperativas de Crédito, siendo las operaciones activas con terceros ajenas a su objeto social, cuya definición legal debe entenderse como parte de la legislación mercantil y, por tanto, de la competencia exclusiva del Estado.

Por otro lado, el art. 3.2 en cuestión no sólo modifica la naturaleza específica de las Cooperativas de Crédito, sino que, desde la vertiente económico-financiera, afecta directamente a las bases generales de la ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11 C.E.), de las que sin duda forma parte la determinación de los sujetos habilitados —y la extensión de esa habilitación— para la realización de actividades activas de crédito.

Por último, el art. 34.1.6 del E.A.C.V. en ningún caso puede dar cobertura a la invasión de un campo como es el de la ordenación de la actividad del crédito, respecto del cual el mencionado precepto estatutario tan sólo permite la regulación no estatal en lo no básico.

b) El art. 6.1 a) y b) contiene medidas que, por su naturaleza, colisionan frontalmente con las previsiones del art. 149.1.11 C.E.

El régimen admisible de concentración de riesgos y cuanto se refiere a los recursos propios de las entidades financieras son aspectos básicos de su regulación, dado que afectan tanto a su propia salud financiera como a la del sistema en su conjunto y, por consiguiente, ninguna duda puede existir sobre la aplicación al caso del art. 149.1.11 C.E., a cuyo amparo se dictó la Ley 13/1985, de intermediarios financieros.

Por lo demás, el carácter básico de la materia contemplada resulta expresamente reconocido por la Generalidad cuando en la contestación al requerimiento trata de justificar su competencia disociando artificiosamente lo que llama «la regulación normativa de las bases a través de las cuales se han de producir estas autorizaciones» del «acto material de conceder la autorización que, como acto material de ejecución, difícilmente puede considerarse que afecte a la ordenación del crédito». Pero aun siendo aceptable —puntualiza el Abogado del Estado— que todo lo que sea ajeno al puro acto material de conceder la autorización tiene carácter básico, no parece, sin embargo, que pueda admitirse la configuración del acto autorizatorio como algo disociado de lo básico, y ello porque la unidad y especificidad de la materia no permite esa separación entre ordenación y ejecución y porque en segundo lugar, la autorización de que se trata no es un acto puramente mecánico de ejecución de una decisión ajena, sino que comporta una incidencia efectiva de los criterios y de la voluntad propia del órgano concedente en un ámbito que materialmente le está vedado, como es el relativo al régimen de concentración de riesgos, de recursos propios y de estructura patrimonial de un tipo específico e importante de entidades financieras como son las Cooperativas de Crédito. La conculcación del art. 149.1.11 C.E. parece, por ello, incuestionable.

c) Concluyó el Abogado del Estado suplicando de este Tribunal dicte Sentencia por la que, con anulación de los preceptos señalados, declare la titularidad estatal de la competencia controvertida.

Suplicó, asimismo, que habiéndose invocado expresamente el art. 161.2 C.E., procedía dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 64.2 L.O.T.C., suspendiendo las disposiciones impugnadas y cuantos actos hubieran podido producirse en su aplicación.

3. Por providencia de 23 de julio de 1986, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto y dar traslado del mismo al Gobierno Valenciano, a través de su Presidente, para que efectuara las alegaciones que estimara pertinentes; comunicar la admisión del conflicto al Presidente de la Audiencia Territorial de Valencia a los efectos dispuestos en el art. 61.2 de la L.O.T.C., y acordar la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Generalidad Valenciana.

4. En escrito de alegaciones registrado en este Tribunal el 23 de septiembre de 1986, el Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Generalidad Valenciana solicita que se declare que la titularidad de las competencias controvertidas pertenece a la Generalidad Valenciana, petición que se hace con fundamento en las razones que a continuación se exponen:

a) El origen del art. 3.2 del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, se localiza en el art. 75.2 de la Ley Valenciana 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas, con arreglo al cual, y en conexión con el art. 1 de la misma Ley, se evidencia que en el régimen jurídico de las Cooperativas de Crédito en la Comunidad Valenciana no es esencial la limitación de sus operaciones activas con terceros, quedando abierta la posibilidad —en un pequeño porcentaje, no obstante— de operaciones con personas que no sean socios.

De otra parte, este art. 3.2 no afecta a las competencias que al Estado le reservan los núms. 6 y 11 del art. 149.1 de la C.E.

En efecto, no afecta a la legislación mercantil. Teniendo en cuenta que la materia de cooperativas no es en su conjunto legislación mercantil, es claro que corresponde a la C.A. Valenciana, en el ejercicio de su competencia exclusiva en dicha materia, todo lo referente a la regulación de las características que ha de tener cada clase de cooperativas para recibir su denominación concreta, e igualmente, todo lo relativo a su campo de actuación y funciones. Y junto a ello, desde la perspectiva de la incidencia sobre la legislación mercantil, la regulación adoptada por la C.A. ni modifica el tipo de contratos que pueden realizar las cooperativas, ni altera el contenido contractual de los préstamos, continuando ambas materias reguladas por el Derecho mercantil.

El precepto impugnado tampoco supone una alteración del objeto de las Cooperativas de Crédito y de su propia naturaleza específica, ya que el porcentaje de actividad crediticia con terceros no socios es muy pequeño y no modifica la regla general de actividad con los socios. Todo ello, además, sin perjuicio de que esta medida tiende al beneficio de los socios, a fin de evitar que en un momento de falta de demanda por los socios puedan quedar improductivos los recursos de las Cooperativas.

Por último, es excesivo afirmar que la definición legal o el concepto de cooperativa corresponde a la legislación mercantil. En todo caso, no puede entenderse que la limitación de las actividades de las Cooperativas de Crédito a sus socios sea una característica esencial de las mismas. Así se desprende de lo dispuesto por el art. 16.2 de la Ley 52/1974, de 19 de diciembre, de Cooperativas, y del art. 10 del Real Decreto 2.710/1978, de 16 de noviembre, dictado en desarrollo de la Ley, que a pesar de la prohibición contenida en el art. 101.2 de la misma norma, de hecho ha sido utilizado por el Ministerio de Trabajo para autorizar operaciones activas con terceros. Y así se evidencia, también, en el Proyecto de Ley General de Cooperativas, cuya

Disposición transitoria séptima, 3, establece que las operaciones activas con terceros no socios podrán realizarse hasta un máximo del 15 por 100 de sus recursos totales. Asimismo, otras normas autonómicas han previsto la posibilidad ahora cuestionada, como es el caso de la Ley de Cataluña de 9 de marzo de 1983 (art. 93 b) y la Ley Andaluza de 2 de mayo de 1985 (art. 87).

El art. 3.2 del Decreto de la Generalidad Valenciana no afecta, por otro lado, a las bases de la ordenación del crédito y la banca (art. 149.1.11 C.E.), pues dentro de esas bases no cabe incluir lo relativo a las circunstancias personales, o de conexión con la entidad crediticia, que hayan de concurrir en las personas de los prestatarios. Las normas básicas pueden recaer sobre la actividad de los intermediarios financieros considerada en su conjunto, pero nunca sobre la regulación de la clase de personas a la que puede ir dirigida esa actividad. Una norma como la cuestionada, en fin, ni afecta al volumen general de créditos, ni a la política general económica, ni a sectores concretos de actividades comerciales o industriales, sino que es una previsión reguladora de la actividad cooperativista, sin que pueda entenderse que de la posibilidad de que las cooperativas presten una pequeña parte de sus recursos ajenos pueda derivarse ninguna consecuencia que afecte a la unidad económica o al sistema monetario en general.

b) Por lo que respecta al art. 6.1 a) y b), puede considerarse que, con arreglo al art. 9 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre intermediarios financieros, y al amparo de los arts. 149.1.11 y 13 C.E., corresponde al Gobierno la fijación de los límites e, incluso, de las condiciones y circunstancias en que estos límites pueden sobrepasarse, pero una vez se hayan realizado estas regulaciones, la posibilidad de autorizar a las entidades de crédito para que excedan aquellos límites debe corresponder a la C.A. que ostente competencias en esta materia, por tratarse de una actividad de ejecución de la legislación estatal.

Por lo demás, en el precepto impugnado hay que distinguir dos supuestos, referido el primero a la autorización para rebasar los límites que en cuanto a concentración de riesgos con una persona o grupo se establezcan reglamentariamente, y relativo el segundo a la autorización para que la cartera de valores de renta variable pueda rebasar la cifra de recursos propios.

Pues bien, si con respecto a la segunda de las autorizaciones el art. 10. de la Ley 13/1985 establece la intervención del Banco de España cuando se rebasen tales límites, en relación a la primera no se da análoga previsión, por lo que debe entenderse que la autorización para rebasar el límite de concentración de riesgos en una sola persona, en relación con las Cooperativas de Crédito, debe corresponder a la C.A. Valenciana en virtud de su competencia exclusiva sobre instituciones de crédito cooperativo. Además, la circunstancia de exceder la concentración de riesgos de los límites autorizados no tiene por qué afectar a las normas básicas de ordenación del crédito y la banca, ni a la planificación económica en general.

En cuanto a la autorización para que la cartera de valores de renta variable rebase la cifra de recursos propios, tampoco parece que sea una medida que pueda afectar a la política monetaria o económica general, siempre que se cumplan escrupulosamente las normas básicas que a estos efectos pueda dictar el Estado.

5. Tras el preceptivo trámite de alegaciones, por Auto de 13 de enero de 1987, el Pleno de este Tribunal acordó mantener la suspensión de los arts. 3.2 y 6.1 a) y b) del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, del Gobierno Valenciano.

6. El 23 de junio de 1987 tuvo entrada en este Tribunal un escrito del Letrado de la Generalidad Valenciana suplicando sea acordado el levantamiento de la suspensión de la vigencia del art. 3.2 del Decreto 8/1986 impugnado, al haberse publicado la Ley 3/1987, de 2 de abril, General

de Cooperativas, cuya Disposición transitoria sexta, 3, contiene un precepto sustancialmente similar al del art. 3.2 del referido Decreto valenciano.

El Abogado del Estado, por escrito presentado el 8 de julio de 1987, se opuso a la solicitud formulada.

Por Auto de 21 de julio de 1987, el Pleno del Tribunal acordó denegar la solicitud de la Generalidad Valenciana.

7. Por providencia de 15 de junio de 1993, se señaló el día 17 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de este conflicto positivo de competencia son, en parte, dos artículos del Decreto 8/1986, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana: el párrafo 2 del art. 3 y los apartados a) y b) del art. 6.1; y lo que se discute es si dichos preceptos invaden la competencia estatal atribuida por los apartados 6 y 11 del párrafo 1, art. 149 de la Constitución bajo los enunciados «Legislación mercantil» y «Bases de la ordenación del crédito», que limitarían las competencias asumidas por la Comunidad Valenciana. Esta es exclusiva en la materia de «cooperativas» «respetando la legislación mercantil» (art. 31.21 E.A.C.V.), y en la de «instituciones de crédito cooperativo, público o territorial» (34.1.6 del mismo Estatuto) «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado (...) en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución». Y le compete el desarrollo legislativo y la ejecución en lo relativo a la «ordenación del crédito, Banca y Seguros» (art. 32.4 también del Estatuto).

El art. 3.2 del referido Decreto autonómico dispone que «no obstante lo dispuesto en el número anterior, se podrán realizar las citadas operaciones activas con terceros no socios siempre que el conjunto de las concertadas no rebase el porcentaje del 10 por 100 de los recursos ajenos, en el caso de Cooperativas de primer grado, o del 20 por 100 tratándose de Cooperativas de segundo grado» y «en todo caso, los resultados netos de estas operaciones con terceros no socios se destinarán al Fondo de Reserva Obligatoria». Es ésta una previsión que para el promotor del conflicto quedaría enmarcada por su contenido en la materia «legislación mercantil» y, a la vez, invadiría la competencia estatal para fijar las «bases de la ordenación del crédito».

El art. 6, en sus apartados a) y b), atribuye a la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad Valenciana el ejercicio de la competencia a fin de «conceder autorización para poder rebasar los límites que, en cuanto a la concentración de riesgos con una persona o grupo, se establezcan reglamentariamente, así como la determinación de las garantías y condiciones que amparan la asunción de este mayor riesgo». Y el apartado b), para «autorizar que la cartera de valores de renta variable, con independencia de los computados en los coeficientes de inversión obligatoria, más las inmovilizaciones en edificios y mobiliario, pueda rebasar la cifra de recursos propios». Con estos preceptos, se aduce, quedan encomendadas a un órgano de la Administración autonómica competencias que corresponden al Estado según lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la C.E.

2. Basa, pues, la representación actora su impugnación del art. 3.2 del Decreto autonómico en que por su carácter de «legislación mercantil» resulta insusceptible de ser legítimamente adoptada por la Comunidad Valenciana, según el art. 149.1.6 C.E.; la posibilidad de que las Cooperativas de Crédito realicen operaciones activas de crédito con terceros supone una desnaturalización de este tipo de entidades, característica esencial de las cuales es la

de que dichas operaciones sólo se realicen con los socios y no con terceros.

No es éste, sin embargo, el título competencial decisivo en este caso, pero tampoco el núm. 21 del art. 31 del Estatuto de la Comunidad Valenciana puede amparar la competencia exclusiva de ésta como comprendida en la materia genérica de cooperativas.

Ciertamente, en el momento de la aprobación del Decreto controvertido, la aplicación del denominado principio mutualista en la legislación estatal únicamente permitía realizar prestaciones de servicios en favor de sus socios (L. 52/1974, de 19 de diciembre, General de Cooperativas) y sólo transitoria y excepcionalmente podía extenderse a realizar operaciones típicas con terceros (R.D. 2.710/1978, Reglamento de la anterior, art. 10) lo cual justificaba su exclusión del Código de Comercio de 1985 (art. 124: «Sólo se considerarán mercantiles y quedarán sujetas a las disposiciones de este Código cuando se dediquen a actos de comercio extraños a la mutualidad», o sea a actos de comercio extraños o ajenos a los socios). Mas la evolución legislativa (a la que debe atenderse pese a ser posterior a la norma cuestionada y a la formalización del conflicto) ha eliminado aquella prohibición, llegando, finalmente, a permitir toda clase de operaciones activas, pasivas y de servicios de las otras entidades de crédito, aunque limitando el volumen de las operaciones activas con terceros (L. 13/1989, de 26 de mayo), estableciendo las bases del régimen jurídico de las Cooperativas de Crédito, que fue objeto de la STC 155/1993.

La posibilidad de realizar operaciones activas de crédito con terceros no desnaturaliza, pues, en el régimen vigente, a este tipo de entidades como pretende el representante del Estado, ni en la legislación estatal ni tampoco en la de la Comunidad Valenciana. El Estatuto de ésta, que le atribuye competencia exclusiva en materia de cooperativas «respetando la legislación mercantil» (art. 31.21), elimina toda duda en cuanto a este argumento al atribuir expresamente en su art. 34.6 a las instituciones de crédito cooperativo carácter diferencial respecto de las cooperativas en general. Este precepto estatutario, y no la legislación mercantil, es el que delimita la competencia autonómica respecto de la estatal en la materia, pero en los términos de los núms. 11 y 13 del apartado 1, art. 149 de la Constitución, es decir, dentro de las «bases de la ordenación del crédito», puesto que en instituciones de crédito han devenido estas cooperativas (extremo reconocido en la citada STC 155/1993, fundamento jurídico 5.º), según resulta expresamente del Real Decreto-Ley 1.298/1986, de 28 de junio.

3. El objeto del debate, o sea la cuestión de si la Generalidad Valenciana tenía competencia para dictar el párrafo 2 del art. 3 del Decreto de referencia no se resuelve, pues, con la invocación formulada de la legislación mercantil. Ni en el contexto de la normativa estatal vigente cuando se aprobó el citado Decreto valenciano ni en las normas posteriores la naturaleza y objeto de las Cooperativas de Crédito han correspondido a la legislación mercantil, de cuya codificación quedaron desde el primer momento al margen, y las operaciones con terceros se legitiman en aplicación de preceptos específicos para estas entidades.

Como antes decimos, debe atenderse aquí a la singularidad de las Cooperativas de Crédito, como entidades de crédito que son (art. 1 del Real Decreto-Ley 1.298/1986, de 28 de junio, que adapta las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento de la C.E.E.) en relación con la distribución de competencias efectuada por el bloque de la constitucionalidad (arts. 149.1.11 C.E. y 32.1.4 y 34.1.6 del Estatuto valenciano), es decir, conjugando la competencia exclusiva de la Comunidad Valenciana con la, asimismo, exclusiva del Estado.

4. Tal ha sido el criterio sentado en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña por nuestra citada STC 155/1993. Como en aquel caso, también aquí la Comunidad Valenciana ha asumido, de una parte, la competencia exclusiva sobre cooperativas, «respetando la legislación mercantil» (art. 31.21 de su E.C.V.) mientras que al Estado corresponde la competencia exclusiva sobre las «bases de la ordenación del crédito» (art. 149.1.11 C.E.), en cuya materia corresponde a la Generalidad del desarrollo y ejecución (E.C.V., art. 32.4). Por otra parte, también como allí, está atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en relación con las instituciones de crédito cooperativo, asimismo «en los términos de lo dispuesto en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución», pero con la diferencia (importante porque agrega un elemento literal para su interpretación) de que aquí se emplea el preciso término «crédito cooperativo» y no el de «crédito corporativo», como en el caso de Cataluña.

Es, en consecuencia, ahora aplicable la doctrina de aquella Sentencia, según la cual a las cooperativas de crédito «la especialidad dimanante de su actividad crediticia las ha asimilado y terminado por incorporar al género de las entidades o establecimientos de crédito».

Por ello, la competencia exclusiva en materia de cooperativas de crédito «debe conjugarse con la competencia también exclusiva del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito». Y desde esta perspectiva exclusiva (que es la que únicamente interesa en relación con el precepto controvertido), ha de partirse, como en aquella Sentencia, de que la competencia específica de la Comunidad Valenciana no sólo sobre cooperativas de crédito, sino sobre la «ordenación del crédito, banca y seguros» tiene lugar «en el marco de la legislación básica del Estado».

Por consiguiente, en lo relativo a estas operaciones con terceros la controversia se dilucidará en relación con el carácter (básico o no) que corresponda atribuir al precepto. Y carácter básico tiene, en la Ley 13/1989, de Cooperativas de Crédito, su art. 4, según el cual las Cooperativas podrán realizar toda clase de operaciones activas, pasivas y de servicios, pero «en cualquier caso, el conjunto de las operaciones activas con terceros... no podrá alcanzar el 50 por 100 de los recursos totales de la entidad». Punto sobre el que también se pronuncia la anterior STC 155/1993, fundamento jurídico 5.º, según la cual «la determinación de si las Cooperativas de Crédito pueden o no concertar esas operaciones (con terceros no socios) 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».

Más aún, en relación con la limitación establecida respecto de esas operaciones, allí mismo se interpretó que «correspondiendo al Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.11 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 pueda incluirse la realización de operaciones activas con terceros o 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».

Cierto es que el precepto que aquí se cuestiona difiere un tanto del que fue objeto de la doctrina expuesta y pudiera acaso dar pie a su consideración como norma de desarrollo permitida a la Comunidad Autónoma. No es ésta, sin embargo, una interpretación aceptable. En primer término, porque la norma básica estatal (límite máximo de las operaciones activas con terceros) establece un tope genérico para este tipo de operaciones, resultado de una evolución legal cada vez más permisiva como consecuencia sin duda del fin de fomento de estas entidades (art. 129.2 C.E.) y tendente, por ello, precisamente, a que dicho límite, en cuanto máximo, constituya una norma dentro de la cual pueda moverse con mayor libertad la decisión de cada entidad y no la competencia de desarrollo limitativa de la Comunidad Autónoma.

Así viene a corroborarlo, por otra parte, la misma evolución legislativa, de la cual resulta un propósito de la normativa autonómica, de no atenerse a la legislación del Estado. Así, en su escrito de contestación a la demanda, alega la relación de este artículo de su Reglamento con el proyecto de Ley General de Cooperativas (aprobado entonces por el Congreso el 18 de marzo de 1986) que, en su Disposición transitoria, establece que las operaciones activas con terceros podrán realizarse «hasta un máximo del 15 por 100 de sus recursos totales», precepto finalmente incluido en la Ley 3/1987, de 2 de abril, especificando que «los resultados netos obtenidos en estas operaciones se reflejarán en contabilidad separada, de manera clara e inequívoca, y se destinarán al Fondo de Reserva obligatoria (Disposición transitoria sexta, 3).

Tanto respecto de aquella Ley como del citado art. 4.2 de la vigente, lo que el precepto impugnado lleva a cabo es una regulación respetando solamente la prescripción de que exista un límite máximo, pero la articula de modo diferente, no simplemente limitativo. Así, la norma básica establece: un límite para estas operaciones; que éste sea un tope máximo y, por tanto, que dentro del mismo cada entidad pueda actuar libremente; que se refiera a los «recursos totales» de la entidad y que no alcance el 50 por 100 de éstos. Sin embargo, el artículo impugnado solo coincide en el establecimiento de un límite máximo, pero éste se refiere no a los «recursos totales», sino a los «recursos ajenos», lo cual es concepto distinto y origina una magnitud diferente; y el porcentaje no es único, sino doble: 10 por 100 para las Cooperativas de primer grado y 20 por 100 las de segundo grado. No se trata, pues, de una norma de desarrollo sino de una norma distinta y cuyos mandatos no permiten siquiera conocer si se mueve o no dentro de los límites resultantes de la norma básica.

5. Los apartados a) y b) del art. 6 del Decreto de la Generalidad Valenciana, a juicio del Abogado del Estado, contradicen asimismo el orden constitucional de competencia dispuesto en el art. 149.1.11 C.E., porque la autorización para rebasar los límites que en cuanto a concentración de riesgos con una persona o grupo reglamentariamente se establezcan, así como aquella otra autorización para que la cartera de valores de renta variable pueda superar la cifra de recursos propios, aun siendo actos de ejecución, no pueden disociarse de lo básico en la materia crediticia y corresponde, por ello, su autorización a la Administración estatal.

Esos preceptos reconocen, como antes decimos, a la Consejería de Economía y Hacienda de la Generalidad Valenciana una potestad autorizatoria que guarda directa relación con las condiciones de garantía y solvencia y cumplimiento de las normas de control y disciplina que, en su condición de establecimientos de crédito o entidades de depósito, también las Cooperativas de Crédito deben observar (Real Decreto Legislativo 1.298/1986, de 28 de junio,

art. 1, y Ley 13/1985, de 25 de mayo, art. 6, respectivamente).

La citada STC 155/1993 señaló que debía considerarse norma básica el precepto que ordena destinar al fondo de reserva obligatorio el 50 por 100, como mínimo, de los beneficios del ejercicio, porque, como antes señalamos, «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». Esta consideración debe llevar, en este caso, a igual conclusión, puesto que se trata de una autorización administrativa para rebasar los límites de riesgo reglamentariamente establecidos, cuestión que de modo directo afecta a su solvencia. Por otra parte, esa autorización se configura como una dispensa o excepción a una norma básica (la contenida en el art. 9.1 de la Ley 13/1985, de 28 de mayo, a la que ya nos referimos en la STC 135/1992, fundamentos jurídicos 3.º y 5.º) y vinculada directamente a la política de solvencia de las Cooperativas de Crédito.

Y aunque por su carácter propio pudiera considerarse esta autorización como acto de ejecución, ello no la excluiría del ámbito de las bases de ordenación del crédito reservadas a la competencia estatal, pues como ya hemos señalado con cierta profusión —entre las más recientes, en las citadas SSTC 135/1992 y 178/1992—, la competencia del Estado sobre dichas bases puede alcanzar y englobar 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 tan amplios de discrecionalidad que sólo pueda ser adoptado por instancias que tengan a su cuidado intereses peculiares distintos a los puramente generales. Y tampoco puede desconocerse que, además, en relación a esas intervenciones estatales de alcance estrictamente ejecutivo en la materia crediticia, el Banco de España, como asesor del Gobierno de la Nación y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia, ocupa un lugar preeminente dada su especialización técnica de manera que la ordenación básica del crédito corresponde no sólo a los Cuerpos Colegisladores y al Gobierno sino también, en un nivel operativo, al Banco de España (SSTC 135/1992, fundamento jurídico 3.º, y 178/1992, fundamento jurídico 2.º).

En cuanto al apartado b) del mismo art. 6.1, debe señalarse que el art. 10.2 de la Ley 13/1985 atribuye expresamente al Banco de España la potestad de autorizar a las entidades de depósito —y, por serlo, a las Cooperativas de Crédito— nuevas inversiones que excedan de los límites máximos que en función de sus recursos propios puedan imponerse. De este modo, y sin necesidad ya de mayores consideraciones dado el carácter básico de la norma estatal (STC 135/1992, fundamentos jurídicos 3.º y 5.º), la conclusión no puede ser otra que la de estimar la pretensión deducida por el Abogado del Estado, al atribuirse la Comunidad Autónoma, también aquí, una potestad ajena a su ámbito de competencias.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que las competencias controvertidas a que se refieren los arts. 3.2 y los apartados a) y b) del art. 6.1

del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, del Consejo de la Generalidad Valenciana, corresponden al Estado y, en consecuencia, se declara la nulidad de dichos preceptos.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de junio de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la Sentencia que resuelve el conflicto de competencia núm. 813/1986, al que se adhiere el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra

Mi discrepancia con la Sentencia aprobada por la mayoría del Pleno se circunscribe a la anulación, por vicio de incompetencia; del art. 3.2 del Decreto objeto del presente conflicto de competencia y a la argumentación en la que se fundamenta este extremo del fallo. El hecho de que en este caso convierta mi voto negativo en voto particular se debe a que, más allá de la trascendencia de la anulación de este precepto concreto, la Sentencia parte de una concepción de las competencias sobre bases que estimo sumamente expansiva y que, a mi juicio, tiene difícil encaje en los criterios que presiden el sistema de distribución de competencias diseñado en el bloque de la constitucionalidad.

A mi entender, la primera parte del artículo cuestionado, que establece que las operaciones con terceros no socios efectuadas por las cooperativas de crédito en la Comunidad Valenciana no pueden rebasar el 10 o el 20 por 100 de los recursos ajenos, según el tipo de cooperativas, no vulnera en absoluto la norma básica estatal del art. 2 de la Ley 13/1989 de Cooperativas de Crédito, que establece este tope en el 50 por 100 de los recursos propios. Muy al contrario, las condiciones exigidas por la Comunidad Autónoma, fruto de su competencia de desarrollo legislativo en materia de ordenación del crédito, modulan o concretan los límites básicos estatales y, en todo caso, los respetan.

La Sentencia niega la competencia autonómica con el argumento de que las bases estatales se dirigen a las Cooperativas y no a las Comunidades Autónomas o, dicho de otra forma, sostiene que, al haber regulado el Estado con carácter básico el tope máximo de las operaciones con terceros no socios, en este ámbito material las Comunidades Autónomas no pueden ya actuar. Esta es una concepción de las competencias básicas que no comparto, y muy especialmente no comparto su aplicación en este caso. A mi entender, cuando el bloque de la constitucionalidad utiliza el binomio «bases-desarrollo legislativo» como criterio para distribuir competencias, lo que está haciendo es repartir entre los entes implicados dos tipos de funciones (la de dictar bases y la de dictar normas de desarrollo), no está distribuyendo partes de materia (lo básico y lo residual). Desde esta perspectiva el criterio bases-desarrollo legislativo es un criterio funcional, no material, de reparto de competencias. Ciertamente en casos excepcionales este Tribunal ha aceptado la concepción no funcional; sin embargo, debe mantenerse ese carácter excepcional y evitar que por la vía de las excepciones lo excepcional se convierta en regla. Y debe mantenerse esta excepcionalidad porque la tesis de que las bases estatales agotan la materia supone consagrar la constrictión más importante de la correlativa competencia

autonómica de desarrollo legislativo ya que equivale, pura y simplemente, a la exclusión de la misma de los sectores de materia considerados básicos y exclusivos del Estado. Pues bien, en el caso que nos ocupa, no creo que pueda afirmarse que la fijación de los porcentajes máximos de las operaciones de las cooperativas con terceros tiene tal trascendencia práctica sobre el sistema crediticio general que justifica la aplicación de este excepcional concepto «material» de bases que, como digo, supone nada menos que la exclusión radical de toda actuación de la competencia autonómica sobre desarrollo legislativo en el ámbito de lo considerado básico.

Es más, aun en la hipótesis de aceptar como no excepcional la concepción de las bases como ámbitos materiales de exclusiva actuación estatal, deberá convenirse que el Estado es libre de formular las bases con mayor o menor amplitud y que puede ejercer su competencia estableciendo unos límites negativos dentro de los que pueden actuar libremente las Comunidades con competencias en la materia. Dicho de otra forma, aunque se admita que el Estado puede agotar todo el ámbito de actuación, si decide no hacerlo y dejar que las Comunidades Autónomas puedan actuar, nada se opone a ello. Pues bien, esto es cabalmente lo que sucede con el art. 2 de la Ley de Cooperativas de Crédito. Este precepto se limita a señalar un tope máximo a las operaciones con terceros no socios («no poder alcanzar el 50 por 100 de los recursos totales de la entidad»). Dentro de este límite negativo, sin rebasarlo, el legislador básico ha dejado abierta la posibilidad de diversas modulaciones, y una de ellas es la contenida en el art. 3.2 del Decreto objeto de conflicto, que fija el tope en el 10 o el 20 por 100 de los recursos ajenos. La referencia, en este caso, a los recursos ajenos en lugar de aludir, como la norma básica, a los recursos propios, supone una restricción, no una ampliación de los límites estatales y, en consecuencia, no excede de los mismos. Por otra parte, la objeción contenida en la Sentencia según la cual al referirse el Decreto a «recursos ajenos» en lugar de a los «recursos propios», utiliza «magnitudes diferentes» que impiden encuadrarlo en la competencia de desarrollo legislativo, desconoce, a mi juicio, que, como ha reiterado este Tribunal, las disposiciones autonómicas de desarrollo no se limitan a concretar o desarrollar la ley básica —como sucede, por ejemplo, con los reglamentos que desarrollan leyes—, sino que su libertad de configuración es mayor, ya que son un instrumento a través del cual las Comunidades Autónomas fijan políticas propias dentro de los límites establecidos por la normativa básica.

Estas mismas consideraciones deben aplicarse a la segunda parte del art. 3.2, anulado por la Sentencia por conexión con el resto del precepto. Establecer que los resultados netos de las operaciones con terceros deben destinarse al fondo de reserva obligatoria en nada se opone al art. 8.3 a) de la referida Ley de Cooperativas, declarado básico por este Tribunal, que prescribe que se destinarán al fondo mencionado el 50 por 100, «como mínimo», de los beneficios obtenidos por las Cooperativas de Crédito. Tampoco aquí las repercusiones de este precepto en el sistema crediticio justifica la conclusión de que las bases estatales pueden agotar toda la regulación e impedir el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo, pero, aunque se aceptase esta tesis, lo cierto es que del tenor literal de la regla básica se deduce con toda claridad que en este caso el legislador estatal ha dejado un ámbito de actuación a la competencia autonómica ya que se limita a establecer un «mínimo» y, en consecuencia, el art. 3.2 controvertido, al disponer que los beneficios obtenidos de las operaciones con terceros se integrarán en el fondo de reserva, lo único que hace es especificar el origen de una parte de los mismos, sin oponerse en nada a la prescripción de que el 50 por 100, como mínimo, de los beneficios deban destinarse a ese fondo.

Madrid, a diecisiete de junio de mil novecientos noventa y tres.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

18876 Pleno. Sentencia 205/1993, de 17 de junio de 1993. Cuestión de inconstitucionalidad 429/1991. En relación con el art. 10.2 a) del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, Vicepresidente; 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 Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 429/1991, promovida por el Juzgado de lo Social número 3 de Oviedo, respecto del art. 10.2 a) del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente del Tribunal, quien expresa el parecer del mismo.

I. Antecedentes

1. El 22 de febrero de 1991 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del magistrado titular del Juzgado de lo Social número 3 de Oviedo al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del referido Juzgado del 21 de enero anterior, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación al art. 10.2 a) del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril.

La cuestión trae causa de la demanda deducida por doña María Angélica González Artime, viuda del trabajador de la empresa «Sintel» don Ricardo Martínez Villada, contra dicha empresa, la «Compañía Telefónica Nacional de España» y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en reclamación del incremento de prestaciones vitales en el porcentaje del 50 por 100 por falta de medidas de seguridad en el accidente de trabajo sufrido por el señor Martínez, que tuvo lugar en la localidad de Reme-Ribadeo, provincia de Lugo. En el acto del juicio, la empresa «Sintel» alegó la excepción de incompetencia territorial al no coincidir ni el lugar del domicilio de la empresa ni el de la prestación de servicios con el del Juzgado proponente. En el Auto de planteamiento, el órgano judicial expone así la fundamentación de la duda sobre la inconstitucionalidad de la norma cuestionada:

A) La Ley de Bases de Procedimiento Laboral de 12 de abril de 1989, en su base 2.a, 2, había dispuesto que la competencia territorial de los órganos jurisdiccionales del orden social se determinara por el lugar de prestación de