

Sentencia 134/1992 del Tribunal Constitucional, de 5 de octubre de 1992, recurso 661/1985

Ponente: Cruz Villalón, Pedro.

Nº de Sentencia: 134/1992

Nº de Recurso: 661/1985

COMUNIDADES AUTONOMAS. Cantabria. Competencias en materia de fomento del desarrollo económico. Cooperativas de crédito. Necesidad de adecuación a la normativa estatal. Concepto de dichas instituciones. Autorización administrativa para su creación. Intervención en sus órganos de gobierno. Declaración de descalificación. Competencias estatales. CONSTITUCIONALIDAD. Nulidad de determinados preceptos del Decreto 55/1985 de 4 de julio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Resumen de antecedentes y Sentido del fallo

El conflicto positivo de competencia es interpuesto por el Gobierno de la Nación frente a la Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con el Decreto 54/1985, de 4 de julio, sobre Cooperativas de crédito. Se alega que la Comunidad Autónoma carece de título competencial propio que le permita abordar la regulación citada y que esta regulación, en cualquier caso, incida en materias de competencia estatal por tratarse de normativa básica que no puede ser modificada por normas autonómicas.- Las cooperativas de crédito tienen un aspecto organizativo, enmarcado en el ámbito de las relaciones mercantiles y de trabajo, y un aspecto funcional que se incluye en la regulación de las actividades financieras y la ordenación del crédito, y ninguno de los dos se refiere a competencias reconocidas en la Comunidad Autónoma Cantabra.- Es doctrina del Tribunal Constitucional que las funciones calificadoras, inscriptoras y certificantes corresponden al Registro General de Cooperativas; en consecuencia los aspectos funcionales, interventores y de control constituyen el reflejo de normas básicas, competencia estatal.- El Decreto autonómico excede de las competencias de puro fomento que corresponden a la Comunidad, y se separa de las bases estatales. Admitido a trámite el conflicto y efectuadas las correspondientes alegaciones, el Tribunal decidió: 1º Declarar que los artículos 2.3, 2º, 7 y 8 del Decreto impugnado invaden la competencia estatal y son nulos. 2º Desestimar el conflicto de competencia en todo lo demás.

Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, 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. 661/85, interpuesto por el Gobierno de la Nación frente al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con el Decreto 54/1985, de 4 Jul., sobre cooperativas de crédito de dicha Comunidad. Ha comparecido el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, representado por el Abogado don José Palacio Landazábal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Por escrito presentado el 11 Jul. 1985, el Abogado del Estado interpuso conflicto constitucional positivo de competencia en relación con el Decreto 54/1985, de 4 Jul., sobre cooperativas de crédito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, invocando el art. 161.2 C.E. para la suspensión de la disposición recurrida.

2. El Decreto en cuestión, según el Abogado del Estado, incurre en dos tipos de vicios de incompetencia. Uno global, al carecer la Comunidad Autónoma de Cantabria de título competencial propio que le permita abordar la regulación dictada; y un segundo vicio consistente en que tal regulación incide, en todo caso, en materias de competencia estatal, por estar reservadas a normas básicas que no pueden ser modificadas por preceptos singulares de carácter autonómico.

Con respecto a la ausencia de título competencial autonómico, el Decreto cántabro invoca los arts. 28.2 y 56 del Estatuto. Este último se refiere a la facultad de la Diputación Regional de designar sus propios representantes en los organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas, cuya competencia se extiende al territorio de Cantabria. Ahora bien, ello no supone ninguna competencia propiamente dicha, ni autoriza a dictar normas generales sobre provisión de cargos en entidades financieras.

El art. 28.2 del Estatuto, por su parte, confiere competencias a la Comunidad Autónoma sobre «Instituciones de crédito corporativo, público, territorial, y Cajas de Ahorro». Ahora bien, este artículo ha de interpretarse teniendo en cuenta que Cantabria ha accedido a la autonomía por la vía del art. 143 C.E. Por tanto, no podrá extenderse la competencia autonómica a los ámbitos contemplados en el art. 149 de la Constitución (salvo ampliación competencial, por las vías de los arts. 143, 150.1 y 150.2 C.E.). Esto significa que la competencia autonómica sobre instituciones de crédito habría de atender a la índole de la competencia ejercitada, y al sector concreto en que se ubique.

Las cooperativas de crédito presentan un aspecto organizativo y otro funcional. El organizativo se ha enmarcado clásicamente en el ámbito de las relaciones mercantiles y de trabajo. El funcional, en el de la regulación de las actividades financieras y la ordenación del crédito. Y ninguno de estos aspectos guarda relación con las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma de Cantabria. Por lo que se refiere a la materia «trabajo», el propio Estatuto de Autonomía, en su art. 25.1 b) reconoce que no cabrá a la Comunidad Autónoma ejercitar competencias al respecto sino mediante alguna de las fórmulas de ampliación competencial previstas en el art. 25.2 E.A.Cant. La índole de lo regulado, pues, no tiene cabida en el art. 148 C.E. y este dato negativo apreciable sin dificultad descalifica por sí mismo la competencia ejercitada.

El segundo motivo en que se funda el conflicto parte de un pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional: En su STC 44/1984, en su último fundamento, manifestó que «en el caso concreto de las Cooperativas de Crédito, de acuerdo con la legislación sobre cooperativas anteriormente mencionadas, las funciones calificadoras, inscriptoras y certificantes corresponden siempre al Registro General de Cooperativas». Pues bien, no cabe duda de que los aspectos funcionales, interventores y de control constituyen el reflejo de normas básicas, competencia estatal.

La definición de cooperativas de crédito contenida en la norma cántabra diverge de la correspondiente definición estatal (art. 1 Real Decreto 2.860/1978, de 3 Nov., sobre regulación de Cooperativas de Crédito) en puntos esenciales, como son la exclusividad de sus funciones. Se desvirtúan así los fines de la normativa estatal, esto es, mayor dosis de competitividad en los mercados financieros y adopción de medidas que garanticen la solidez financiera de las instituciones. Estas medidas no pueden quedar reducidas a la mera ordenación del crédito, sino que son las que genéricamente contiene y ordena el Decreto estatal, afectando a la organización y funcionamiento interno de la misma Entidad, pues éste es el contenido esencial de la norma estatal básica, garantía de intereses públicos nacionales.

Por la misma razón deben considerarse normas básicas las contenidas en los arts. 3, 7, 8 y 15 del Decreto estatal, que han sido vulnerados, respectivamente, por los arts. 3, 4, 5 y 6 del Decreto cántabro, relativos a inscripción, inspección, sanciones y comunicación de nombramientos. Los controles estatales responden

al propósito de tutelar intereses generales de carácter nacional, y el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia estatal respecto de funciones calificadoras, inscriptoras y certificantes.

El art. 7 del Decreto cántabro estatuye en favor de la Comunidad Autónoma unas potestades interventoras que incluyen la designación de órganos sustitutivos de los propios de la gestión social y como medida incondicionada dictada en contemplación de los intereses particulares de la Entidad e incluso las conveniencias de la economía nacional. Ahora bien, el Decreto estatal limita esa hipótesis al contenido de una sanción [art. 8 f)] o a la secuencia de un expediente disciplinario en el caso del Director (art. 15.2), y la garantía de los intereses nacionales solo puede ser actuada legítimamente por el Gobierno.

El art. 8 del Decreto cántabro regula la descalificación de las Entidades en cuestión. Este precepto contradice el Decreto de 1978, que contempla esa competencia como estatal, y no solo altera el régimen de sanciones sino que vincula el funcionamiento de las Cooperativas de Crédito y su posible disolución, a los planes económicos de la Comunidad, cuando la ordenación del crédito tiene una dimensión nacional, como resulta del art. 149.1.11 C.E.

Se va, pues, mucho más allá de las competencias de puro fomento que, según el art. 56.4 E.A.Cant. corresponden a la Comunidad, y se separa la norma cántabra de las bases estatales, por lo que el Abogado del Estado suplica se declare la nulidad del referido Decreto y actos que se hubieran dictado en su ejecución, y se reconozca la competencia estatal para la regulación de las materias concernientes a las Cooperativas de Crédito. Por otrosí se solicita la suspensión del Decreto cántabro, invocando al efecto el art. 161.2 C.E.

3. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 17 Jul. 1985, acordó admitir a trámite el conflicto, así como dar traslado de la demanda al Consejo de Gobierno de Cantabria, y dirigir oficio al Presidente de la Audiencia Territorial de Burgos, según lo previsto en el art. 61.2 de la LOTC. Asimismo, acordó tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 C.E., a los efectos señalados por el art. 64.2 de la LOTC, y publicar la incoación del conflicto y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial de Cantabria.»

4. El día 18 Sep. 1985 tienen entrada en este Tribunal las alegaciones formuladas por don José Palacio Landazábal, Director jurídico del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en representación y defensa del mismo. Comienza señalando un conjunto de factores que dieron lugar al Decreto impugnado, los cuales se resumen en la importancia para la Comunidad Autónoma de la Cooperativa de Crédito Caja Rural Provincial de Santander, y en la delicada situación que ésta atravesaba, como consecuencia, tanto de diversas acciones penales contra sus elementos rectores, como de diversos procedimientos contencioso-administrativos; estos últimos fueron resueltos por Sentencia del Tribunal Supremo de 13 Mar. 1984, por haberse prohibido a diversas Cooperativas del Campo, integrantes de la cooperativa de crédito, acudir a las asambleas convocadas para la designación de diversos cargos y, por Sentencia de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Burgos, que declaró la nulidad de diversos actos y acuerdos de la Asamblea General Extraordinaria de la Caja Rural, de su Consejo Rector y de sus Interventores de Cuentas. Esta fue la situación que dio lugar a que se aprobase por el Consejo de Gobierno el Decreto de 4 Jul. 1985.

Prosigue el escrito de alegaciones manifestando que la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia en cuestión viene determinada por el art. 56 de su Estatuto (relativo al nombramiento de representantes en instituciones financieras), el art. 28.2 (atributivo de competencia sobre instituciones de crédito cooperativo, público, territorial y Cajas de Ahorro), el 28.1 (planificación de la actividad económica de Cantabria) y 22.11 (fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional), y finalmente, el art. 56.4, relativo al fomento de sociedades cooperativas.

Estas disposiciones en forma alguna entran en colisión con las materias recogidas en el art. 149.1.11 ni en el art. 149.1.13 de la Constitución, salvados por el texto estatutario, así como por el mismo Decreto objeto de conflicto. El Decreto no altera, modifica ni afecta la ordenación del crédito nacional, ni incide en materias de trabajo. Por otro lado, la Comunidad Autónoma de Cantabria ya ha dictado un Decreto, el 61/1982, de 28 Jul., en el que se intervinieron Cajas de Ahorro con domicilio social en Cantabria, que no ha sido impugnado. Y otras Comunidades Autónomas han dictado diversas disposiciones regulando las

actuaciones de las Cooperativas de Crédito. Tal es el caso de Andalucía, Cataluña, País Vasco y Aragón, que tampoco han sido impugnadas.

Pasa a continuación el representante de la Comunidad Autónoma a examinar los diversos artículos del Decreto impugnado. La disposición en conflicto especifica en su artículo 1 que se asumen competencias de acuerdo con la C.E. y el Estatuto de Autonomía, sin pretender asumir todas las competencias relativas a la reglamentación de la Ley 52/1974, de 19 Dic., y el Decreto de 3 Nov. 1978.

En cuanto al art. 2, se limita a significar que, a sus efectos, son Cooperativas de Crédito las Entidades que, estando afectadas por las disposiciones generales --y por tanto nacionales--, tengan por objeto la financiación de las Entidades cooperativas a ellas asociadas y, a continuación, se refiere únicamente a las Cooperativas de Crédito de ámbito provincial; no hay, pues, definición de cooperativas de crédito.

El art. 3 establece la inscripción obligatoria en el Registro especial de la Comunidad, pero «sin perjuicio de la inscripción en los Registros nacionales». La STC 44/1984, citada por el Abogado del Estado, ha de interpretarse en el sentido de que las cooperativas de ámbito no supraautonómico caen bajo la competencia de la Comunidad Autónoma respectiva. En el Decreto impugnado se respetan los Registros nacionales y se crean los tendentes a los fines de planificación de la actividad económica de Cantabria, según el art. 28 de su Estatuto. De acuerdo con las competencias allí reconocidas, la Comunidad Autónoma podrá decidir sobre la conveniencia de creación de Entidades cooperativas de crédito en su territorio, así como para saber cuáles existen; de lo contrario, sería difícil o imposible la planificación.

El art. 4 reconoce el carácter primordial de la función inspectora del Banco de España y, en segundo término y sin perjuicio de aquélla, del Gobierno Regional, todo ello sin interferir en nada las funciones del Estado. Las competencias de la Comunidad Autónoma según su Estatuto (arts. 22, 28 y 56) justifican la fiscalización sobre Entidades de Crédito, ya que muchas operaciones de éstas llevan la garantía del propio Gobierno Autónomo como avalista.

El art. 5 solo regula una posibilidad de sancionar, pero significando que las sanciones serán las mismas que las del Decreto estatal de 3 Nov. 1971. Se mantiene, pues, el mismo cuadro de sanciones que existe para el ámbito nacional, y así han hecho otras Comunidades Autónomas. Se establecen, pues, únicamente facultades coercitivas para obligar al cumplimiento de las normas dentro del ámbito regional.

El art. 6 no interfiere el nombramiento de Director general, sino que establece que, para conocimiento del Consejo de Gobierno, se le someterá a éste copia del correspondiente contrato, a fin de que, si no fuera concorde con la normativa autonómica (así, supuesto de incompatibilidades regionales), se puedan formular las correspondientes objeciones. Se trata de un control administrativo y burocrático que se extiende también, a efectos de información, a las modificaciones estatutarias. Similares efectos informativos tiene el conocimiento de las cantidades recibidas del Director general para préstamos a asociados y ello a fines de coordinación para una adecuada planificación de la Región. Lo mismo ha de decirse de la obligación de comunicar al Gobierno autónomo los presupuestos de cada futura anualidad y la memoria explicativa de los mismos, así como de la obligación de comunicar al Gobierno autónomo la percepción de cantidades recibidas de otras Entidades de carácter nacional para préstamos a sus asociados.

El art. 7 no prevé la intervención forzosa, sino únicamente una intervención para convocar una Asamblea General que designe los órganos rectores, si se dan circunstancias que puedan afectar a la economía nacional o al patrimonio de la Entidad «de modo excepcional». Ello es necesario para la planificación regional.

El art. 8 establece las normas de descalificación y cese de una Cooperativa. Resulta lógico y natural que la comisión de infracciones graves de normas inspectoras o prohibitivas faculte a la Comunidad Autónoma a descalificar a la Cooperativa de que se trate. De poco valdrían las competencias de la Comunidad si su inobservancia no llevara la posibilidad de sanción. También es lógico que se considere como causa de descalificación la inactividad, así como el no colaborar al desarrollo económico de la Región.

La asunción de sanciones previstas por la legislación estatal no supone una agresión a las competencias del Gobierno central, por el contrario supone una perfecta coordinación muy de desear, al mantener unos

criterios de carácter general. El paralelismo no supone sustituir las funciones del Gobierno de la Nación. Por todo ello suplica se considere al Decreto impugnado como válido y eficaz, y dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Por otrosí suplica se reciba el procedimiento a prueba al amparo de la LOTC, art. 89.

5. Por providencia de 9 Oct. 1985, la Sección acordó tener por formuladas las alegaciones del representante de Cantabria, así como requerir al mismo para que, en el plazo de cinco días concretase el objeto de la prueba solicitada y los medios de que pretendiese valerse. Una vez recibido el correspondiente escrito del representante del Consejo de gobierno, la Sección dio traslado del mismo al Abogado del Estado, quien, evacuando el traslado conferido, manifestó que se oponía, por innecesaria, a la práctica de la prueba solicitada.

Por Auto de 20 Dic. 1985, oídas las partes, el Tribunal acordó mantener la suspensión del Decreto impugnado. Por Auto de 13 Mar. 1986 se denegó el recibimiento a prueba de la solicitada por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria.

Por providencia de 21 Feb. 1991, la Sección acordó oír al Abogado del Estado y a la representación procesal del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria para que, en el plazo común de diez días, expusieran lo que estimasen conveniente sobre la incidencia que pudiera tener en el presente conflicto la legislación sobre la materia dictada con posterioridad a la interposición del conflicto. Con fecha 13 Mar. del mismo año comparece el Abogado del Estado, alegando que los diversos preceptos del Decreto objeto del conflicto se oponen frontalmente a la legislación estatal básica sobrevenida, concluyendo que son plenamente aplicables al conflicto las alegaciones vertidas en su momento. La representación procesal del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria no efectúa alegación alguna.

6. Por providencia de 30 Sep. 1992, se acordó señalar el día 5 Oct. del mismo año, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El Decreto de la Comunidad Autónoma de Cantabria objeto del presente conflicto regula diversos aspectos de las Cooperativas de Crédito cuyo ámbito coincide con el de la Comunidad Autónoma. El Decreto define la categoría de Cooperativas de Crédito (art. 2), atribuye a la Comunidad Autónoma potestades de inscripción en sus propios registros (art. 3), de inspección (art. 4), sancionatoria (art. 5), de intervención (art. 7) y de descalificación (art. 8); asimismo, el Decreto establece el deber de comunicación al Consejo de Gobierno del nombramiento de Director General (art. 6). El Abogado del Estado señala dos motivos por los que la disposición cántabra incurre en vicio de incompetencia. El primero, de tipo general («objeción global de incompetencia», lo denomina), consistiría en que la Comunidad Autónoma de Cantabria no dispone de ningún título competencial propio que le permita dictar normas sobre la materia regulada por el Decreto. El segundo motivo reside en que, en cualquier caso, las funciones sobre las cooperativas de crédito normadas por la disposición cántabra son siempre competencia del Estado, quedando fuera, pues, del ámbito competencial autonómico.

2. Con respecto al primer motivo, el Abogado del Estado se basa en que las cooperativas de crédito presentan una doble faceta, laboral y mercantil (en su aspecto organizativo) y de ordenación del crédito (en su aspecto funcional). Al no incluir el art. 148 de la Constitución, entre las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas que hayan accedido a la autonomía por la vía del art. 143 C.E. (como es el caso de Cantabria), las referentes a trabajo, relaciones mercantiles ni ordenación del crédito, la actuación de la Comunidad Autónoma al regular las cooperativas de crédito excedería de su ámbito competencial.

Las alegaciones del Abogado del Estado, conducidas a sus extremas consecuencias lógicas, llevarían a negar a la Comunidad Autónoma de Cantabria (y, más ampliamente, a todas las Comunidades Autónomas constituidas según el art. 143 de la Constitución, y que no hayan ampliado sus competencias), cualquier

competencia en materia de Cooperativas de Crédito, si se apreciase que, efectivamente, solo caben con respecto de estas regulaciones de tipo mercantil, laboral o de ordenación del crédito.

Esta conclusión, sin embargo, no resulta aceptable. La Comunidad Autónoma de Cantabria (en la línea seguida, aun con distinto alcance, por el resto de las Comunidades Autónomas) ha asumido competencias, aunque no de carácter exclusivo, «de acuerdo con las bases y ordenamiento de la actuación económica general y la política económica del Estado» sobre «instituciones de crédito corporativo, público, territorial y Cajas de Ahorro» (art. 28.2 E.A.Cant.), cuyo ejercicio no se condiciona a transcurso de plazo o ampliación de competencia alguna. Esta asunción competencial encaja sin dificultad en la habilitación constitucional del art. 148 C.E. a las Comunidades Autónomas para que incluyan en sus Estatutos competencias en materia de «fomento del desarrollo económico» (art. 148.1.13) y, como señala el representante de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se relaciona estrechamente con las competencias de ésta en orden al «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma» (art. 22.1 E.A.Cant.), «planificación de la actividad económica de Cantabria» (art. 28.1 E.A.Cant.) y «sector público-económico de Cantabria» (art. 28.3). A ello habrían de añadirse las previsiones de fomento de sociedades cooperativas del art. 56.4 del Estatuto.

En efecto, junto a los aspectos laborales, mercantiles y de ordenación del crédito puestos de manifiesto por el Abogado del Estado, resulta innegable que las instituciones de crédito cooperativo, público y territorial, así como las Cajas de Ahorro, presentan una faceta o dimensión de notable importancia en cuanto a la planificación y ordenación económica regional, así como una dimensión social que (en la línea de lo que ya afirmamos respecto de las Cajas de Ahorro en la STC 48/1988, fundamento jurídico 2.), otorga a estas instituciones una innegable especificidad que trasciende el título referente a la ordenación del crédito. Por consiguiente, las cooperativas de crédito y las Cajas de Ahorros no son materia en absoluto ajenas al ámbito competencial autonómico, lo que justifica, no solo 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. No cabe por ello estimar que exista una «incompetencia global» de la Comunidad Autónoma de Cantabria para dictar regulaciones en materia de cooperativas de crédito.

Otra cosa será que, con ocasión del ejercicio de su competencia en esta materia, la Comunidad Autónoma incida en ámbitos expresamente reservados a la competencia estatal, o que le resulten vedados a la Comunidad Autónoma de Cantabria por la Constitución o por su propio Estatuto. Quiera ello decir que las disposiciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria relativas a las cooperativas de crédito habrán de adecuarse a las normas estatales en materia de ordenación del crédito, de coordinación de la planificación económica, legislación mercantil y de relaciones y condiciones laborales, ya que dichas materias quedan fuera de las competencias asumidas por el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Para decidir sobre la adecuación de la normativa cántabra relativa a las cooperativas de crédito al reparto competencial realizado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía habrá, pues, de tomarse como punto de referencia la normativa estatal sobre las materias mencionadas, señaladamente la referente a la ordenación del crédito, por ser la que más directamente incide sobre las Entidades de que se trata.

3. La cuestión se plantea, pues, no en cuanto a la incompetencia global de la Comunidad Autónoma para regular las cooperativas de crédito, sino en cuanto al segundo tipo de motivos aducido por el Abogado del Estado, esto es, si se ha incidido en materias no asumidas por la misma a través de su Estatuto. Ello conduce a un análisis de los diversos artículos del Decreto cántabro en relación con las competencias estatales que el Abogado del Estado estima vulneradas, es decir, la ordenación del crédito y la coordinación de la planificación económica.

En el ejercicio de estas competencias, el Estado, con posterioridad al planteamiento del presente conflicto, ha dictado diversas disposiciones que integran en este momento la ordenación de las entidades de crédito y que, de acuerdo con reiterada doctrina de este Tribunal (STC 87/1985, fundamento jurídico 8., y sucesivas), han de servir como criterio inicial para determinar el ámbito de las respectivas competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma en esta materia y, consiguientemente, para la resolución del contencioso planteado. Estas disposiciones son, esencialmente, el Real Decreto legislativo 1.298/1986, de 28 Jun., de adaptación del derecho vigente en materia de Entidades de crédito al de las Comunidades Europeas, la Ley 26/1988, de 29 Jul., de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, y, finalmente,

la Ley 13/1989, de 26 May., de normas reguladoras de Cooperativas de Crédito. Estas normas, desde la perspectiva de la ordenación del crédito, versan sobre las materias reguladas por el Decreto cántabro (definición de cooperativas de crédito, régimen de autorización, inscripción, sanciones, intervención, deberes de comunicación) y resultan aplicables en su integridad en aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en materia de ordenación del crédito, mientras que únicamente serán aplicables los aspectos declarados básicos en aquellas otras que hayan asumido competencias de desarrollo y ejecución al respecto. Puesto que la Comunidad Autónoma de Cantabria no ha asumido competencias relativas a la ordenación del crédito (por quedar fuera de la enumeración contenida en el art. 148 C.E.), deberá tomarse como punto de referencia para determinar la adecuación competencial de los artículos que se impugnan del Decreto cántabro la integridad de las disposiciones citadas, independientemente de que se consideren o no sus mandatos como básicos.

El art. 1 del Decreto se limita a indicar que la Comunidad Autónoma de Cantabria asume «cuantas competencias, de acuerdo con la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Cantabria, le corresponden» en relación con las Cooperativas de Crédito, según las normas en el momento vigentes. Nada puede reprocharse a una declaración de este tipo, que expresamente se remite a los límites competenciales constitucionales y estatutarios.

El art. 2 lleva a cabo una definición de qué debe entenderse por Cooperativas de Crédito. Ahora bien, siendo esas cooperativas instituciones de crédito (pese a la especificidad resultante de sus características económicas y sociales a que antes se ha hecho referencia), tal definición, en cuanto acota la materia a regular y sirve así como elemento esencial delimitador de competencias, resulta, sin duda, aspecto esencial de la ordenación del crédito y, de hecho, el art. 1 de la Ley 13/1989, lleva a cabo esa definición. Ha de concluirse, pues, que el art. 2 del Decreto vulnera el orden competencial, debiendo la Comunidad Autónoma atenerse, en la determinación de qué sea una Cooperativa de Crédito, a la normativa estatal.

El art. 3 determina en su primer párrafo que será preceptiva la inscripción de las cooperativas de crédito en un Registro especial de la Comunidad Autónoma, «sin perjuicio de su inscripción en los registros de ámbito nacional». No puede considerarse que esta previsión vulnere el orden competencial al salvarse en todo caso la inscripción en los Registros estatales (que la Ley 13/1989, en su art. 5, concreta en el Registro del Banco de España, Registro Mercantil y correspondiente Registro de Cooperativas), sin que la inscripción en el Registro autonómico impida o dificulte el ejercicio de las competencias del Estado de ordenación del crédito, siendo, por el contrario, elemento facilitador del ejercicio de competencias autonómicas en materia de fomento y de planificación económica.

El párrafo segundo del mismo artículo atribuye la autorización para la creación de cooperativas de crédito al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Esta previsión contradice la del art. 5.1 de la Ley 13/1989 (Disposición final segunda), que establece que «la constitución de una Cooperativa de Crédito requerirá autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda». Por tanto, debe concluirse que la disposición del párrafo segundo del art. 3 del Decreto controvertido, en cuanto desconoce la competencia estatal, vulnera el orden competencial.

El art. 4 atribuye a la Comunidad Autónoma funciones de «inspección, control e intervención», salvándose la competencia al respecto del Banco de España. Esta última circunstancia permite considerar que el precepto en cuestión no invade competencia estatal alguna, pues quedan en cualquier caso sin afectar las potestades de inspección estatales. Por otra parte, el que la Comunidad Autónoma disponga de competencias en materia de cooperativas de crédito supone, como potestad inherente, la de verificar si se cumplen las correspondientes disposiciones autonómicas.

El art. 5 del Real Decreto prevé que la Comunidad Autónoma disponga de potestad sancionatoria respecto de las cooperativas de crédito. A este respecto, y en relación con la potestad sancionadora en general, la Ley 26/1988 de disciplina e intervención de entidades de crédito admite (art. 42) que las Comunidades Autónomas dispongan de esa potestad. Más reveladoramente, el art. 42.1 prevé que la declaración de básicos de determinados preceptos en materia sancionadora «se entiende sin perjuicio, en su caso, de la posibilidad de tipificación por las Comunidades Autónomas, como muy graves, graves o leves, de otras infracciones de sus propias normas en materia de ordenación y disciplina». Ahora bien, esa admisión se realiza, de acuerdo con las normas de la misma ley, con una serie de matizaciones y excepciones,

quedando, en determinados supuestos, reservada a órganos estatales la potestad sancionadora. En cuanto la norma cántabra, en su art. 5, tiene carácter general y no especifica previsiones de carácter sancionador referidas a supuestos reservados al Estado, no cabe estimar que resulte contraria al reparto constitucional y estatutario de competencias. Esta determinación normativa no queda, por tanto, fuera de las competencias autonómicas, entendida, no como una sustitución de la potestad sancionatoria reservada al Estado, sino como la capacidad de tipificar y sancionar las infracciones de sus propias normas. La remisión que el art. 5 establece a la normativa estatal viene a salvar la reserva en favor del Estado en esta materia.

El art. 6 prevé la obligación de comunicar al Consejo de Gobierno el nombramiento de Director general o asimilado, las modificaciones de sus Estatutos, los presupuestos para cada futura anualidad junto con la correspondiente memoria explicativa y, finalmente, la fecha y cuantía de las cantidades recibidas de entidades de carácter nacional para otorgar préstamos a sus asociados. Se trata de una obligación que se corresponde con las competencias de la Comunidad Autónoma, tanto en cuanto a la determinación del régimen de incompatibilidades, como en relación con la planificación y el fomento de la actividad económica, y sin que ello suponga dificultad o impedimento para el ejercicio de las competencias estatales de ordenación del crédito. Así pues, procede concluir que con esta disposición no se vulnera en forma alguna el reparto constitucional y estatutario de competencias.

El art. 7 establece la posibilidad de que el Consejo de Gobierno designe «a la persona o personas que sustituyen a los órganos rectores con suspensión de las funciones de los mismos», a fin de que se convoque una Asamblea general que designe nuevos órganos rectores. Esta potestad de intervención -- que se justifica en situaciones excepcionales que afecten a los socios, o a la economía nacional-- aparece claramente diseñada para salvaguardar la solvencia de las entidades de crédito en cuestión y, en consecuencia, estrechamente vinculada a la ordenación del crédito, competencia estatal. A este respecto, el título III de la Ley de disciplina e intervención de entidades de crédito, bajo el epígrafe «Medidas de intervención y de sustitución», establece en su art. 31.1 que «únicamente cuando una entidad de crédito se encuentre en situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez, solvencia, podrá acordarse la intervención de la misma o la institución provisional de sus órganos de administración o dirección». Estas medidas (art. 32.1) «se acordarán por el Banco de España, dando cuenta razonada de su adopción al Ministro de Economía y Hacienda». Se desprende de ello que se trata de una facultad incluida en la competencia estatal en materia de crédito y coordinación de la planificación económica y, por ello, fuera del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, el art. 8 del Decreto atribuye a la Consejería de Economía de la Comunidad Autónoma de Cantabria la «declaración de descalificación» de las cooperativas, término que debe entenderse equivalente al de «revocación de la autorización» utilizado por la Ley estatal 26/1988, y que ésta prevé como una de las posibles sanciones para las infracciones muy graves [art. 9 b)]. Esta atribución excede de las competencias que esta Comunidad Autónoma puede asumir en materia de cooperativas de crédito. En efecto, el art. 4 de la citada Ley contiene las infracciones calificadas como muy graves, siendo las mismas infracciones relativas a la ordenación del crédito, con lo que excederían los límites dentro de los cuales esta Comunidad Autónoma ha podido asumir competencias sobre cooperativas de crédito, en los términos más arriba expuestos.

FALLO

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

Ha decidido

1. Declarar que los arts. 2, 3, párrafo segundo, 7 y 8, del Decreto 54/1985, de 4 Jul., de la Comunidad Autónoma de Cantabria invaden la competencia estatal, y son, por consiguiente, nulos.

2. Desestimar el conflicto de competencia en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a 5 Oct. 1992.