

canaliza a través de los Colegios Notariales, cuanto en lo concerniente al régimen estatutario de sus funcionarios.

Al no ser procedente, desde el punto de vista competencial, la equiparación entre Colegios Profesionales y Colegios Notariales en que, sin tener en cuenta las importantes diferencias que han quedado señaladas apoya la Generalidad de Cataluña la invasión de sus competencias (art. 9.23 del E.A.C.) por el Decreto impugnado, decae la fundamentación de la segunda línea argumental que ha razonado en su escrito, consistente, como ya hemos dicho, en que la minuciosa regulación contenida en el Real Decreto 1209/1984, de 8 de junio, es incompatible con el concepto de bases que, a lo sumo, según la Generalidad, correspondería al Estado respecto de los Colegios Notariales radicantes en Cataluña.

Ahora bien, la no equiparación a efectos competenciales entre unos y otros Colegios, no impide que se pueda aplicar a los Colegios Notariales la normativa reguladora de los Colegios Profesionales en general, contenida en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, o en la Ley 13/1982, de 17 de diciembre, que, sobre la misma materia, ha dictado la Generalidad de Cataluña en uso de la competencia que le atribuye el art. 9.23 de su Estatuto. El art. 314 del R.N., que es uno de los preceptos impugnados, así lo reconoce al establecer que «dos Colegios Notariales se regirán por la Legislación Notarial y por la de Colegios Profesionales en lo que no constituya especialidad establecida por aquélla. El Reglamento Notarial -añade este precepto- tendrá el carácter de regulador de la actividad pública notarial y de Estatuto general de la profesión».

Por tanto, la legislación sobre Colegios Profesionales que ha quedado citada será de aplicación a los Colegios Notariales «en lo que no constituya especialidad establecida» por la Ley del Notariado y su Reglamento y, en consecuencia, las limitaciones que en virtud de esta legislación afecten a la normativa por la que se rigen los Colegios Profesionales, sea o no autonómica, no pueden considerarse como invasión de competencias por parte del Estado, sino como el ejercicio por éste de las que le corresponden en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución, sobre el régimen jurídico de la actividad pública notarial y sobre el Estatuto general de quienes la ejercen.

Finalmente ha de señalarse que lo expuesto sobre la improcedencia de la impugnación de los artículos relativos a los Colegios Notariales y sus Juntas directivas, hace improcedente también el último argumento que sobre esta materia aduce la Generalidad recurrente. El Decreto impugnado, por no establecer las bases con que han de ser regulados los Colegios Notariales, sino que es desarrollo de la competencia reglamentaria prevista en la Ley del Notariado, tiene el rango correspondiente a lo que es objeto de su regulación.

5. En el tercer grupo de los preceptos impugnados por la Generalidad de Cataluña, se incluyen los siguientes artículos de Reglamento Notarial que, como los ya examinados, han sido objeto de modificación por el Real Decreto 1209/1984:

a) Del art. 7 de este Decreto, además de los preceptos concernientes a los Colegios Notariales y sus Juntas Directivas, se impugnan también parcialmente los arts. 336 y 344 relativos al Consejo General del Notariado en que, por disposición del primero de ellos, se constituye la Junta de Decanos como Corporación de Derecho público, con los fines que en el mismo se determinan y las funciones que les asigna el art. 344.

**13471** Pleno. Sentencia 88/1989, de 11 de mayo. Conflicto positivo de competencia 886/1984. Promovido por el Gobierno Vasco en relación con la Resolución de 20 de agosto de 1984, de la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se inscribe en el Registro de Cooperativas y se da por constituida la cooperativa ATINA.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 886/1984, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Otaola Bajeneta, en relación con la Resolución de 20 de agosto de 1984, de la Dirección General de Cooperativas, del Ministerio de Trabajo y

La impugnación no está referida a la creación de este órgano como Corporación de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad, sino concretamente a que los fines esenciales que se le asignan y las funciones que se le atribuyen en los apartados que se enumeran del art. 344 (letra A, apartados 3 y 5; letra B, apartado 5; letra C, apartados 1 y 7, y letra D, apartados 1 y 2), corresponden a la Generalidad y no al Estado en uso de la competencia exclusiva que sobre Colegios Profesionales ostenta con arreglo al art. 9.23 del E.A.C.

b) Del art. 8 relativo al Título VI del R.N. que trata «de las Correcciones Disciplinarias», se impugnan por idéntica razón de invasión de las competencias del art. 9.23 del E.A.C., los arts. 354 (que se refiere a los expedientes sancionatorios por faltas relativas al incumplimiento de deberes mutualistas y órganos a quien corresponde imponerlas), 361 (sobre los recursos procedentes contra las resoluciones de las Juntas imponiendo correcciones disciplinarias) y 363 (concerniente a que las Juntas Directivas y sus miembros podrán ser objeto de correcciones disciplinarias por los órganos que se indican).

c) Por último se impugna la Disposición final primera que atribuye a la Dirección General de los Registros y del Notariado la facultad de resolver las cuestiones relativas a los procedimientos de elección de cargos de las Juntas Directivas de los Colegios Notariales que se hallen en curso a la entrada en vigor del Real Decreto, «por no hacer excepción alguna, por razón del territorio», lo que afecta, negativamente, a la competencia que a la Generalidad «reconoce el art. 9.23 del E.A.C.».

Basada la impugnación de todos y cada uno de estos preceptos, como hemos visto, en la competencia exclusiva de la Generalidad sobre los Colegios Profesionales (art. 9.23 del E.A.C.), lo expuesto en los fundamentos anteriores sobre la no equiparación, a efectos competenciales, entre dichos Colegios y los Colegios Notariales, y lo razonado sobre la competencia del Estado para regular la actividad pública notarial y el Estatuto General de los Notarios (art. 149.1.18 de la C.E.), son razones que conducen asimismo a rechazar la impugnación de estos preceptos y, con ellos, a la del presente conflicto en su integridad.

#### 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 corresponden al Estado.

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

Dada en Madrid, a once de mayo de mil novecientos ochenta y nueve.-Firmado: Francisco Tomás y Valiente, Francisco Rubio Llorente, Antonio Truyol Serra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Jesús Leguina Villa, Luis López Guerra, José Luis de los Mozos y de los Mozos, Alvaro Rodríguez Bereijo y José Vicente Gimeno Sendra.

Seguridad Social, por la que se inscribe en el Registro de Cooperativas y se da por constituida la cooperativa ATINA. Ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y ha sido Ponente el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El Letrado don Javier Otaola Bajeneta, en nombre y representación del Gobierno Vasco, interpone conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación contra la Resolución de 20 de agosto de 1984, de la Dirección General de Cooperativas, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por la que se inscribe en el Registro de Cooperativas y se da por constituida la entidad cooperativa ATINA, por estimar que no respeta el orden de competencias establecido por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Los hechos y fundamentos de derecho de su pretensión son, en síntesis, los que se relatan a continuación.

2. En su reunión de 9 de octubre de 1984, el Gobierno Vasco acordó dirigir al Gobierno de la Nación requerimiento de incompetencia frente a la citada Resolución, a fin de que la dejase sin efecto, devolviéndose el expediente al Gobierno Vasco y reconociese la competencia de éste para dictarla. Dicho requerimiento ha sido rechazado de forma expresa por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 1984 notificado el 30 de noviembre siguiente.

3. La demanda mantiene la titularidad de la competencia ejercida por el Estado, por las siguientes razones:

a) La competencia de la Comunidad Vasca para la calificación de las entidades cooperativas y su inscripción en el correspondiente registro le viene atribuida con carácter general en el art. 10.23 de su Estatuto. Abona también el carácter pacífico de esta competencia genérica el Real Decreto 2.209/1979, de 7 de septiembre (art. 11). El problema aquí planteado no es esta titularidad de carácter general indiscutible, sino una cuestión concreta centrada en sí en el caso de la cooperativa ATINA su registro y calificación escapa del ámbito competencial del País Vasco, no ya por falta de título -pacíficamente aceptado- sino en virtud del límite territorial del art. 20.6 de su Estatuto.

b) Para la resolución del conflicto, el Tribunal Constitucional ha establecido sólidos criterios de solución en varias Sentencias. En la STC 72/1983, de 29 de julio, se ha afirmado que la limitación territorial del País Vasco en materia de cooperativas excluye las actividades instrumentales que la cooperativa pueda mantener, pero afecta a las relaciones cooperativas o propiamente societarias que puedan establecerse más allá del territorio. En este caso, el transporte no es más que el «producto-servicio» de la cooperativa y por lo tanto es una actividad instrumental, no una actuación cooperativa o societaria. La STC 44/1984, de 27 de marzo, ratifica ese criterio de distinción entre relaciones instrumentales y relaciones cooperativas o sociales, aunque en el caso resuelto, una cooperativa de crédito, la relación financiera típica se materializase entre los socios, trastocándose de instrumental en societaria. Pero ello no ocurre en la cooperativa objeto del conflicto en la que el servicio del transporte se presta efectivamente a un tercero como un servicio-producto más del mercado de servicios y no como una prestación societaria, habiendo estimado la STC 44/1984 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». La actuación societaria de ATINA se circunscribe al ámbito de la Comunidad Autónoma, carece de cualquier instalación estable fuera del ámbito de la misma y en ella tiene su domicilio, aunque sus servicios puedan ser vendidos a cualquier parte del territorio estatal y pueda mantener relaciones instrumentales fuera de ese ámbito.

c) Puesto que las actividades delimitadoras de la competencia territorial son las realizadas por la cooperativa con sus socios, en el supuesto que se discute, tratándose de una entidad domiciliada en Irún y sin otro centro estable de trabajo, tales actividades sociales se realizan en Irún, en el domicilio social (índice de la ubicación de la actuación societaria o cooperativa propiamente dicha), mientras que la actividad transportista distribuidora -realizada necesariamente con terceros no socios, aunque sea una actividad itinerante y no circunscriptible a ámbitos territoriales concretos-, es de carácter instrumental e irrelevante para delimitar el órgano administrativo competente para la tramitación del expediente.

Por todo ello se sostiene que en este supuesto se ha producido una invasión competencial por parte de la Dirección General de Cooperativas, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y se solicita que se declare que la competencia para la calificación, inscripción y registro de la cooperativa ATINA corresponde a la Comunidad Autónoma y se anule la Resolución de 20 de agosto de 1984 de dicha Dirección General que inscribe a dicha cooperativa en el Registro de Cooperativas de esa Dirección General.

4. Por providencia de 15 de enero de 1985, la Sección Primera acuerda tener por planteado el conflicto positivo de competencia, dándose traslado al Gobierno de la Nación para que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones estime convenientes, comunicando la incoación del conflicto al Presidente de la Audiencia Nacional por si ante ella estuviese impugnada o se impugnare la referida Resolución a los efectos previstos en el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y ordenar la publicación de la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

5. Por escrito de 13 de febrero de 1985 comparece el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, oponiéndose a la pretensión del Gobierno Vasco por las siguientes razones:

a) El Gobierno de la Nación sostuvo su competencia ante el requerimiento formulado por el Gobierno Vasco por entender que la actuación de la cooperativa excede del ámbito territorial de la Comunidad requiriente y que, por consiguiente, la Resolución requerida representa un ejercicio correcto de las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

b) En el presente caso no está en cuestión la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca para la calificación e inscripción de las cooperativas que desarrollen sus funciones típicas o relaciones societarias internas, en el sentido de la STC 72/1983, de 29 de junio, en el territorio del País Vasco. La cuestión que se plantea en el caso presente es la de una cooperativa que teniendo su domicilio social, y según se

dice, su único centro estable de trabajo en el territorio del País Vasco, por expresa disposición estatutaria (art. 4) desarrolla sus actividades como tal cooperativa en el ámbito nacional y está integrada por socios domiciliados fuera del País Vasco en distintas Comunidades Autónomas, como se comprueba en la escritura pública de constitución de la entidad que se aporta. De este modo el problema planteado se centra en la determinación del criterio que ha de servir la base para la delimitación del alcance territorial de la competencia comunitaria.

Para el Gobierno Vasco el criterio de conexión relevante sería el domicilio social y la existencia de un único centro de trabajo, pero que el domicilio social y el lugar donde se encuentre el centro de trabajo pueda ser el punto de conexión de determinadas relaciones jurídicas de carácter privado no impide su relevancia como criterio de distribución de competencias constitucionales, al haber afirmado el Tribunal Constitucional que ese criterio ha de ser el ámbito provincial o supraprovincial de la actuación cooperativa, es decir, de las funciones societarias típicas o relaciones de carácter cooperativo. En el caso de la cooperativa ATINA las actividades cooperativas típicas no se circunscriben al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Vasca, pues cinco de los 13 socios tienen su domicilio social fuera del País Vasco, según sus Estatutos el ámbito de los servicios cooperativizados será el correspondiente al territorio nacional, y pueden ser socios los titulares de las empresas dedicadas al transporte, estén o no domiciliados en el País Vasco. Resulta incuestionable que el ámbito territorial en el que se desarrollan las funciones cooperativas típicas excede necesariamente del territorio de la Comunidad Autónoma Vasca, por declararse así en sus Estatutos, por la residencia fuera del País Vasco de algunos socios, y porque en el futuro pueden ser socios otros titulares de empresas de transporte no domiciliados en el País Vasco.

c) Las relaciones internas de carácter estable exceden, en consecuencia, del territorio del País Vasco lo que se evidencia además por la propia conducta de los cooperativistas al reconocer la competencia del Estado para calificar e inscribir su cooperativa de ámbito nacional, y porque la actividad de la entidad cooperativa ATINA no se reduce al puro servicio de transporte.

Por todo ello, se estima que por su propia actividad y configuración estatutaria la cooperativa afectada desborda los límites de la Autonomía que ha promovido el presente conflicto y se solicita se declare que la titularidad de la competencia corresponde al Estado.

6. Por providencia de 14 de marzo de 1989, el Pleno del Tribunal, en uso de la facultad que le concede el art. 84 de su Ley Orgánica, acuerda, con suspensión del término para dictar sentencia, otorgar un plazo común de diez días a la representación del Gobierno Vasco y al Abogado del Estado para la formulación de alegaciones sobre la posible falta de jurisdicción de este Tribunal para resolver el presente proceso, por poder referirse el mismo no a una *vindicatio potestatis* o controversia sobre las competencias y atribuciones respectivas, sino sólo a una discrepancia sobre una cuestión fáctica relativa al efectivo alcance territorial de la actividad social de ATINA.

7. En escrito de 28 de marzo de 1989, el Abogado del Estado formula las alegaciones que, en síntesis, se reproducen a continuación:

a) La controversia que sostienen en el presente proceso el Estado y la Comunidad Autónoma vasca no versa, de ningún modo, sobre una cuestión fáctica, pues los contendientes defienden posiciones encontradas no sobre la verdad o falsedad de un enunciado de hecho, sino sobre la delimitación territorial de la competencia exclusiva asignada directamente del País Vasco por el art. 10.23 de su Estatuto, entendiendo el Gobierno que, de acuerdo con la doctrina de las SSTC 72/1983, de 29 de julio, y 44/1984, de 27 de marzo, la competencia controvertida corresponde al Estado porque ATINA tiene socios fundadores con domicilio fuera del País Vasco y su actividad societaria típica es de ámbito nacional, como se desprende de la escritura de constitución de la cooperativa y de sus Estatutos sociales, lo que no queda desvirtuado por el hecho, especialmente destacado por el Gobierno Vasco, de que ATINA carece de cualquier instalación estable fuera del ámbito de la Comunidad Vasca y de que su domicilio se halla incluido en la misma, pues no por ello deja de ser posible el ejercicio de la actividad societaria fuera del País Vasco, ni la fijación del domicilio lleva consigo una presunción válida de que la actividad societaria típica se limite a la Comunidad Autónoma.

b) Este proceso es, por tanto, verdadero y propio conflicto de competencias. La controversia se centra en la delimitación territorial (*ex art. 20.6 del Estatuto vasco*) de la competencia asignada directamente por el art. 10.23 del Estatuto. Concretamente, se trata de saber si el domicilio social constituye «hecho indicario» de la contracción al ámbito autonómico de las relaciones societarias internas de una cooperativa, al que haya de reconocerse potencia tal que «el hecho indicario» se imponga a la voluntad, claramente manifestada por los fundadores, de crear una cooperativa de ámbito nacional.

c) La falta de jurisdicción del Tribunal Constitucional tendría como consecuencia previsible la remisión del asunto a la jurisdicción contencioso-administrativa, que es una jurisdicción de legalidad limitada por la existencia de la jurisdicción constitucional, y ante la que

puedan hacerse valer vicios de incompetencia dentro de la esfera de la legalidad, pero no directamente fundadas en el bloque de la constitucionalidad, pues, de otro modo, la preservación del orden constitucional de competencias no sería una función exclusiva del Tribunal Constitucional, sino concurrente, a elección de parte, con la jurisdicción contencioso-administrativa, resultado que, desconcentrando en este último orden jurisdiccional la solución de conflictos de competencia, contrastaría con la noción misma de conflicto constitucional de competencias, que se condensa en el adverbio directamente empleado por el art. 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, del que se sigue que los conflictos constitucionales son los directamente fundados en normas competenciales del bloque de constitucionalidad, cuya solución corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional.

d) En consecuencia, procede que el Tribunal Constitucional dicte Sentencia en este conflicto por poseer jurisdicción para ello, declarando la titularidad estatal de la competencia ejercitada al dictarse la Resolución de la que trae causa el proceso.

8. Por escrito de 31 de marzo de 1989, el Abogado del Gobierno Vasco formula las alegaciones que, en síntesis, se reproducen a continuación:

a) El hecho de que la resolución del conflicto derive del esclarecimiento de una concreta cuestión que afecta al ámbito de efectiva actuación de la cooperativa ATINA no priva a la cuestión de su innegable naturaleza *vindicatio potestatis*, ya que en realidad lo que se está dilucidando es el sentido del límite de la territorialidad del art. 20.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco en relación con una competencia determinada, la del art. 10.23 del Estatuto, en lo que atañe al Registro de Entidades Cooperativas.

b) Habiéndose pronunciado ya el Tribunal Constitucional en asuntos análogos -SSTC 72/1983, de 29 de julio, y 44/1984, de 27 de marzo-, es necesaria una nueva sentencia que perfil con claridad el concepto de territorialidad referido a la competencia del País Vasco sobre una cooperativa de transporte con domicilio en el País Vasco y cuyo único elemento de extraterritorialidad es el hecho de que el servicio productivo puede prestarse para trayectos que exceden del ámbito territorial del País Vasco, lo que habrá de tener consecuencias sobre el alcance real del título competencial que en abstracto no se discute, pero que en concreto pueda quedar reducido a su mínima expresión.

c) Al estar implicado en la resolución de este caso el elemento general de concreción de todas las competencias del art. 20.6 del Estatuto del País Vasco, se está ante un supuesto incluido en el art. 2.1 c), en relación con el art. 61.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sin que el hecho de que el conflicto se suscite en relación con un acto suponga la ausencia de una verdadera *vindicatio potestatis* así ha sido considerado por el Gobierno en los escritos de oposición a esta impugnación.

d) En consecuencia, procede que el Tribunal Constitucional dicte Sentencia en el sentido indicado en el escrito de formalización del presente conflicto.

9. Por providencia de 9 de mayo de 1989, se señaló el día 11 del mismo mes y año para deliberación y votación de esta Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno Vasco plantea, en el presente proceso, conflicto positivo de competencia en relación con la Resolución de la Dirección General de Cooperativas, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 20 de agosto de 1984, por la que se inscribió la escritura de constitución de la entidad «ATINA, Sociedad Cooperativa Limitada», de Irún (Guipúzcoa) en el Libro de Inscripciones de Sociedades Cooperativas del Servicio de Registro de esa Dirección General, por entender que tal Resolución ha invadido o desconocido las competencias que le corresponden para adoptar esa decisión y ello por entender que la actividad cooperativa típica de dicha Sociedad se circunscribe al territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Pleno de este Tribunal, haciendo uso de la facultad que le concede el art. 84 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, acordó, después de formalizada la demanda por la representación del Gobierno Vasco y de comparecido en oposición el Abogado del Estado, dar audiencia a una y a otro acerca de la posible falta de jurisdicción del Tribunal Constitucional para resolver este proceso por poder referirse el mismo no a una *vindicatio potestatis* o controversia sobre las competencias y atribuciones respectivas del Estado y del País Vasco en materia de cooperativas, sino sólo a una discrepancia sobre una cuestión fáctica relativa al efectivo alcance territorial de la actividad social de ATINA.

2. El Abogado del Estado considera que el Tribunal Constitucional debe apreciar su jurisdicción para resolver este proceso, pues, de lo contrario, quedaría éste remitido al orden de la jurisdicción contencioso-administrativa, solución que no se ajustaría ni a la especificidad de los conflictos constitucionales de competencia, que son los directamente fundamentados en el bloque de la constitucionalidad o más exactamente

en aquella porción del bloque de la constitucionalidad integrada por normas de competencia, ni a la configuración de la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la que si bien pueden hacerse valer vicios de incompetencia, ello ha de ser dentro de la esfera de la legalidad, ya que los fundados en el bloque de la constitucionalidad son competencia exclusiva del Tribunal Constitucional.

Sin duda, tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma la especificidad del conflicto positivo de competencia, como proceso constitucional, frente a otro tipo de controversias en las que entren en juego normas atributivas o delimitadoras de competencias, como pueden ser las que, a propósito de vicios de incompetencia de actos de las Administraciones públicas, se deduzcan ante los Tribunales del orden contencioso-administrativo; y lleva asimismo razón el Abogado del Estado al destacar la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional para conocer de los conflictos positivos de competencia. El propio Tribunal ha reconocido uno y otro extremo, precisamente en relación con el proceso contencioso-administrativo, señalando que «el conflicto positivo de competencia es un proceso constitucional singular y específico del que debe conocer este Tribunal en exclusiva, para dirimir la titularidad de las competencias que dos entes pretenden poseer uno frente a otro, por lo que su especial naturaleza lo hace ajeno a la equiparación con el proceso contencioso-administrativo (...) en la determinación de los actos recurridos en el mismo, que tienen otras finalidades distintas» (STC 143/1985, de 24 de octubre, fundamento jurídico 6.º).

La identidad del conflicto positivo de competencia radica en la existencia entre dos entes, Estado y Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas entre sí, de una controversia planteada, con motivo de una disposición, resolución o acto, en relación con la titularidad de competencias «asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas» (art. 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), objeto procesal al que, como ya señalamos en la STC 1/1986, de 10 de enero, fundamento jurídico 1.º, se adecua la Sentencia que pronuncia el Tribunal, en la que, como contenido necesario, se declarará «la titularidad de la competencia controvertida» (art. 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Como en más de una ocasión se ha dicho, la finalidad del conflicto positivo de competencia es determinar el titular de la que en cada caso sea controvertida (SSTC 32/1981, de 28 de julio, fundamento jurídico 1.º; 49/1984, de 5 de abril, fundamento jurídico 1.º). El elemento específico y definitorio del conflicto positivo de competencia como proceso constitucional consiste en la interpretación y fijación del orden competencial y en la determinación de qué competencias pertenecen a qué sujetos, yéndose así más allá de la mera solución del caso concreto origen del conflicto o controversia (STC 110/1983, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 1.º), aspecto este último reconocible en virtud de la doble singularidad subjetiva y objetiva del conflicto positivo de competencia como controversia en relación con la titularidad de una determinada competencia, ya sea entre el Estado y una Comunidad Autónoma o entre Comunidades Autónomas (STC 119/1986, de 20 de octubre, fundamento jurídico 3.º).

Con el conocimiento de estos conflictos por el Tribunal Constitucional se asegura un sistema de garantías jurídicas del reparto de poderes entre diversos sujetos constitucionales, teniendo el conflicto como finalidad principal la controversia sobre la distribución constitucional de las competencias en relación con la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. La decisión sobre el conflicto se refiere fundamentalmente a la pertenencia de las competencias constitucionales de que gozan el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque si el Tribunal reconoce la existencia de una lesión en el orden competencial, junto a este efecto declarativo su decisión podrá producir en su caso el efecto constitutivo de la anulación del acto ilegítimo correspondiente.

El ámbito del conflicto de competencias se configura así no sólo por su elemento subjetivo, el Estado y las Comunidades Autónomas, o éstas entre sí, sino también por su elemento objetivo. Quien inicia el proceso conflictual reivindica para sí la titularidad de un poder ejercitado por otro, o, en su caso, discrepa de cómo el titular de un poder lo ha ejercitado extralimitadamente por haber lesionado o desconocido al hacerlo el ámbito de atribuciones constitucionales de quien plantea el conflicto. Pero también en este caso, aunque se discuta sobre el ejercicio de una competencia, el objeto de la controversia se refiere a los límites de las respectivas competencias de cada uno de las partes enfrentadas en los conflictos.

Este Tribunal ha venido afirmando que para que exista un conflicto positivo de competencias es necesario que haya primero una actuación presuntamente lesiva de la competencia de quien plantea el conflicto y además que se dé la realidad actual del conflicto excluyendo la admisión de conflictos puramente virtuales o potenciales. Sin embargo ha estimado como idóneo para originar ese conflicto real todo tipo de disposiciones, normas y actos, siempre que ese conflicto surja en relación a la definición constitucional y estatutaria de las competencias respectivas, tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo, lo que constituye un límite a tener en cuenta para evitar una dilatación excesiva e injustificada de los conflictos positivos de competencia. Como en otras experiencias comparadas se ha destacado, la naturaleza

específica del conflicto y la razón de intervención del Tribunal Constitucional está en que las normas reguladoras de las competencias deben ser normas constitucionales o pertenecientes al bloque de la constitucionalidad (art. 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) y que la lesión que viene denunciada se atenga al ámbito de atribuciones definidas por la Constitución. La exigencia del necesario contenido constitucional del conflicto permite asegurar el carácter constitucional de la controversia y evitar que el conflicto positivo de competencia se transforme en un medio ordinario y general de recurso judicial, convirtiéndose el Tribunal Constitucional en un impropio o anómalo nuevo grado de jurisdicción con desconocimiento de la competencia que el art. 117.3 de la Constitución reconoce a los Juzgados y Tribunales.

Esta necesidad de identificar un fundamento constitucional del conflicto se conecta también con el objeto y alcance de la decisión en este tipo de proceso (la determinación de a quién corresponde la competencia controvertida), siendo una consecuencia eventual la declaración de nulidad del acto viciado por incompetencia. Por ello mismo, cuando sobre la titularidad y límites de esa competencia no existe controversia, sino que ésta se limita a discutir el ejercicio concreto de esa competencia en relación a supuestos específicos, dentro de unos límites competenciales sobre los que existe acuerdo, ha de afirmarse que falta el presupuesto para la jurisdicción reservada al Tribunal Constitucional, puesto que el conflicto sólo puede plantearse para definir los límites externos de la competencia y del correspondiente poder estatal o autonómico, pero no para verificar el ejercicio concreto dentro de tales límites de dicho poder, en relación a determinados hechos cuyo alcance territorial deviene el elemento decisivo para decidir la distribución competencial dentro de unos límites y de acuerdo con unos criterios no controvertidos. En ese caso, la decisión no establece límites competenciales, sino que sólo los aplica a supuestos concretos, en relación con una calificación fáctica o, en su caso, jurídica de los mismos que carece de toda relevancia constitucional. Por ello la discrepancia sobre el ámbito territorial de una determinada situación o supuesto no es propia ni puede ser planteada en un proceso constitucional como el del conflicto positivo de competencias.

3. En el presente proceso, no se discute la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para inscribir entidades cooperativas en el correspondiente Registro, pues ambas partes están de acuerdo en que dicha competencia le viene genéricamente atribuida por el art. 10.23 del Estatuto de Autonomía y figura específicamente entre las funciones traspasadas por el Real Decreto 2.209/1979, de 7 de septiembre (art. 11). La controversia, alegan los contendientes, se plantea sobre el alcance territorial de la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia, según deriva del art. 20.6 del Estatuto de Autonomía y de la interpretación dada por este Tribunal en sus SSTC 72/1983, de 29 de julio, y 44/1984, de 27 de marzo.

Es evidente que «el ámbito territorial del País Vasco», al que, salvo disposición expresa en contrario, se entienden referidas las competencias estatutariamente asumidas (art. 20.6 del Estatuto Vasco) es uno de los elementos determinantes de la competencia de la Comunidad Autónoma, pues, en virtud de la regla general de territorialidad del art. 20.6 del Estatuto de Autonomía, la conexión territorial de las competencias se incorpora a cada norma atributiva contenida en el Estatuto, delimitando su supuesto de hecho y condicionando espacialmente la habilitación que otorga. Y es claro también que la interpretación de la delimitación territorial de la competencia autonómica puede constituirse en objeto de controversia, como así sucedió en materia de cooperativas, en procesos anteriores resueltos por este Tribunal (STC 72/1983, de 29 de julio; STC 44/1984, de 27 de marzo; STC 165/1985, de 5 de diciembre), y a alguno de los cuales hace referencia las partes.

Ahora bien, en este proceso las partes no discuten ni que la competencia del País Vasco esté limitada territorialmente en virtud del art. 20.6 del Estatuto de Autonomía, ni discuten tampoco el sentido de esa limitación territorial, pues convienen en que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la competencia del País Vasco se circunscribe a las cooperativas que llevan a cabo su actividad societaria típica dentro del territorio de la Comunidad, aun cuando establezcan relaciones jurídicas o realicen actividades de carácter instrumental fuera del territorio de la misma (STC 72/1983, de 29 de julio, fundamento jurídico 4.º). El objeto del debate es, en realidad, otro distinto. Para la representación del Gobierno Vasco, la inscripción en el Registro correspondiente de ATINA es competencia de la Comunidad Autónoma, porque se trata de una cooperativa que desarrolla su actividad societaria típica dentro del ámbito territorial del País Vasco, como lo demuestra el hecho de que su domicilio social y su único centro de trabajo estable están en el País Vasco. Para el Abogado del Estado, la inscripción de ATINA es competencia del Estado, porque se trata de una cooperativa que desarrolla su actividad societaria típica dentro y fuera del País Vasco, como lo demuestran la voluntad de sus fundadores manifestada en escritura de constitución, el tenor de los Estatutos sociales y la circunstancia de que socios de la misma tengan su domicilio fuera del País Vasco.

Planteados el debate procesal en estos términos, fácilmente se comprueba que el conflicto de competencia es aquí tan sólo aparente, pues, frente a lo que quieren dar a entender, las partes no pretenden que

el Tribunal concrete el alcance territorial de la competencia de la Comunidad Autónoma, porque no es éste el punto de discrepancia. Lo que las partes disputan es si ATINA lleva a cabo o no su actividad societaria típica dentro del País Vasco y cuáles son los criterios para precisar este extremo. Y lo que pretenden de este Tribunal es que indague si ATINA lleva a cabo o no su actividad societaria típica dentro del País Vasco seleccionando alguno de los criterios que por las partes se oponen al respecto —el domicilio social y el lugar del único centro de trabajo estable, por la representación del Gobierno Vasco; la voluntad y el domicilio de los socios por el Abogado del Estado—, para proceder después a subsumir o no a ATINA en el supuesto de hecho de la norma atributiva de competencia del art. 10.23 del Estatuto de Autonomía. Como el propio Abogado del Estado advierte, «se trata de saber si el domicilio social constituye "hecho indicario" de la contracción al ámbito autonómico de las relaciones societarias internas de una cooperativa al que haya de reconocerse potencia tal que el hecho indicario se imponga a la mismísima voluntad» de los socios fundadores.

El suscitado en este proceso no es, por tanto, un problema de definición de los límites externos del poder estatal, sino de verificación del ejercicio concreto de tales poderes dentro de esos límites que no se discuten, y en relación con un supuesto de hecho cuya delimitación es el objeto único controvertido. La delimitación de este supuesto fáctico es, sin embargo, un problema previo a la aplicación de la norma de competencia, planteado extramuros de ésta, y para cuya solución, al margen de la regla competencial, este Tribunal vendría obligado, con el fin de determinar si ATINA realiza o no su actividad societaria típica dentro del ámbito territorial del País Vasco, a efectuar ponderaciones y apreciaciones puramente fácticas que así como corresponden en exclusiva a los Tribunales ordinarios, que son quienes, en definitiva, han de proceder a la resolución del litigio con arreglo a los datos aportados por las partes y a la luz de los criterios extraíbles de la doctrina constitucional, son, en cambio, impropias de esta sede, pues no es de la jurisdicción del Tribunal Constitucional, juzgando en conflicto positivo de competencias, la identificación de las circunstancias fácticas o la apreciación de los datos jurídicos que sean determinantes de la subsunción del caso en el supuesto de hecho de una norma de competencia cuyo alcance y sentido no se controvierte.

El conocimiento por la jurisdicción contencioso-administrativa de la presente controversia podrá permitir, además, que puedan aportarse con plenitud los elementos probatorios indispensables para definir la cuestión controvertida del efectivo alcance territorial de las actividades sociales de la sociedad cooperativa en cuestión; lo que no sería posible en el marco de un proceso constitucional como el presente, lo que explica que la discusión de las partes se haya centrado, ante la insuficiencia de elementos probatorios, en qué elementos indicarios han de ser más relevantes para definir ese alcance territorial.

Por otro lado no resulta irrelevante el que la decisión impugnada se refiera a un acto de registro de una sociedad cooperativa privada, y a iniciativa de ésta. La decisión de la controversia afecta así directamente a la situación jurídica de esa sociedad que tiene, por consiguiente, un interés legítimo para intervenir en el proceso judicial cuya decisión directamente le afecta. Por la propia estructura del conflicto positivo de la competencia, el tercero ha de permanecer ajeno al proceso constitucional, mientras estaría plenamente legitimado para intervenir en el correspondiente proceso contencioso-administrativo pudiendo alegar en él cuanto a sus intereses y derechos estime. También estas razones abundan en favor de que el tema controvertido no es propio de este proceso constitucional.

4. Por todo ello, al no controvertir las partes ni la titularidad ni la delimitación territorial de las competencias constitucional y estatutariamente asignadas en materia de cooperativas y referirse el proceso sólo a una discrepancia sobre una cuestión relativa al efectivo alcance territorial de la actividad social de ATINA, que las partes pueden ventilar ante los Tribunales ordinarios cumpliendo los requisitos legalmente establecidos, procede que este Tribunal, al amparo del art. 4.2 de su Ley Orgánica, aprecie de oficio su falta de jurisdicción para resolver el presente proceso.

#### 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 de oficio su falta de jurisdicción para resolver el presente proceso.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a once de mayo de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado.—Francisco Tomás y Valiente, Francisco Rubio Llorente, Antonio Truyol Serra, Fernando García-Mon y González Regueras, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer, Jesús Leguina Villa, Luis López Guerra, José Luis de los Mozos y de los Mozos, Alvaro Rodríguez Bereijo y José Vicente Gimeno Sendra.—Rubricados.