|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 29/1996 |
| Fecha | de 30 de enero de 1996 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Álvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don José Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás Salvador Vives Antón. |
| Núm. de registro | 2986-1995 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 2.986/1995 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda levantar la suspensión del art. 2.2 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 4/1995, 20 de abril, de Crédito Cooperativo, y mantener la suspensión de los artículos 1.1, segundo inciso, y 20,  apartados 1 y 2, de la citada Ley. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, mediante escrito presentado en este Tribunal el 12 de agosto de 1995, interpuso en representación del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, apartado 1; 2, apartado 2; y 20, apartados 1 y 2, de la Ley de la Asamblea de Extremadura 4/1995, de 20 de abril, del Crédito Cooperativo.

Se hace constar en el escrito la invocación expresa por el Gobierno del artículo 161.2 de la Constitución a los efectos de que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

2. La Sección de Vacaciones, en providencia dictada el 18 de agosto de l995, acordó la admisión a tramite del recurso de inconstitucionalidad promovido, dándose traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, para que los legitimados pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, habiéndose invocado el art. 161.2 C.E. se dispuso la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso para las partes legitimadas y desde la publicación del correspondiente edicto en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros.

3. Dentro del plazo conferido en la providencia anterior, compareció en el proceso la Junta de Extremadura que formula alegaciones en solicitud de que en su día dicte el Tribunal Sentencia por la que se declare la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

En otrosí del citado escrito de personación y alegaciones, manifiesta la Junta de Extremadura que a pesar de haberse recurrido la totalidad del párrafo primero del art. 1, tan solo respecto del segundo inciso del citado art. 1 se formulan alegaciones por parte de la representación del Gobierno de la Nación, y que en cuanto al art. 2.2 recurrido los reparos constitucionales solamente se dirigen, en relación a la abreviatura utilizada, a las cooperativas de crédito. Solicita, en consecuencia, se concrete y circunscriba el alcance de la suspensión, en los términos señalados.

4. Previa audiencia de las partes, se acordó, en resolución dictada el 24 de octubre de 1995, acceder a la solicitud formulada por la Junta de Extremadura, disponiéndose que el alcance del la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» en lo que se refiere al apartado 1 del art. 1 y apartado 2 del art. 2 se circunscriba al inciso segundo de dicho apartado 1 y a la expresión su abreviatura Coop. de Cred.» del art, 2.2, lo que se publicó en el «Boletín Oficial del Estado», y en el «Diario Oficial de Extremadura».

5. La Asamblea de Extremadura, en escrito recibido dentro del plazo conferido en la providencia de admisión a trámite, se personó en el proceso al objeto de adquirir la condición de parte procesal y ser notificada de todas las resoluciones que se dicten, y pone a disposición del Tribunal los antecedentes parlamentarios obrantes en la Cámara.

6. La Sección Tercera, por providencia de 27 de noviembre de 1995, acordó oir a las partes personadas para que pudieran alegar lo que estimaran procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada.

7. El Abogado del Estado, en escrito presentado el 4 de diciembre, cumplimenta la audiencia conferida y solicita se mantenga la suspensión, a cuyo efecto formula las siguientes consideraciones:

En cuanto al art. 1, apartado 1, de la Ley 4/1995, de Extremadura, dice que la preservación del principio de seguridad jurídica y, por ende, la garantía del interés general exigen el mantenimiento de la suspensión de este artículo. El precepto impugnado somete a un determinado régimen jurídico a las cooperativas de crédito domiciliadas en Extremadura, pero que operan en otras Comunidades Autónomas. La Comunidad Autónoma extremeña tendrá capacidad normativa suficiente para sujetar a las entidades cuyo ámbito de actuación no supere el autonómico a la regulación prudencial que estime oportuna, pero no así sobre las que domiciliadas en dicha Comunidad superen el ámbito territorial de la misma y sobre las que domiciliadas en otras Comunidades operen en la de Extremadura. La supervisión y control que ejerza la Comunidad Autónoma extremeña, por supuesto sin perjuicio de la propia y esencial residenciada en el Banco de España, puede verse afectada por un eventual fallo de inconstitucionalidad. Señala que el dictado del art. 1, apartado 1, de la Ley 4/1995, de Extremadura, se aparta claramente de los criterios que sobre la aplicación del principio de territorialidad establece la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de cooperativas (SSTC 72/1983, fundamento jurídico 14, y 44/1988, fundamento jurídico 12).

Afirma la representación del Gobierno que igual criterio, basado en elementales exigencias de seguridad jurídica, debe aplicarse al art. 2, apartado 2, en el inciso impugnado, que afecta a las posibles abreviaturas a utilizar en el tráfico. La importancia que para la seguridad jurídica tiene en el ámbito financiero e incluso mercantil en general, la exactitud del cumplimiento de toda la normativa en materia de denominaciones, determina que sea aquí igualmente aconsejable el mantenimiento de la medida cautelar.

Por lo que se refiere al art. 20, apartados 1 y 2, alega que los preceptos impugnados están relacionados con un aspecto tan básico para el sistema financiero como es la solvencia de las entidades de crédito. Someter a autorización previa determinadas inversiones a realizar por unas entidades cuando existen otras de su misma naturaleza, bien domiciliadas en la misma Comunidad pero que excede de su ámbito territorial, bien domiciliadas fuera de la Comunidad Autónoma extremeña, que no están sometidas al citado control, supone un claro ataque al principio de libre competencia. Esta medida produce una desigualdad a la hora de competir con el resto de entidades, repercutiendo en toda su actividad crediticia. Debe tenerse en cuenta que la estabilidad del sistema financiero reposa en gran medida en el estricto cumplimiento de todas las reglas de solvencia y supervisión prudencial. Toda perturbación de las mismas ocasionaría graves distorsiones entre las entidades, perjuicios a los usuarios y, en definitiva, al conjunto del sistema de pagos.

Por último, señala que no debe olvidarse que a través del conjunto normativo estatal, básicamente la Ley 13/1985, modificada por la Ley 13/1992, y el Real Decreto 1343/1992, se han traspuesto al ordenamiento jurídico interno diversas directivas comunitarias en materia de solvencia.

8. El Letrado de la Asamblea de Extremadura, en escrito que se recibe el 11 de diciembre, cumplimenta la audiencia conferida y solicita que se levante la suspensión cautelar de los artículos objeto de este recurso de inconstitucionalidad.

9. Por escrito registrado el 13 de diciembre, el Letrado de la Junta de Extremadura solicita el levantamiento íntegro de la suspensión en virtud de las siguientes alegaciones:

A) En relación con el art. 1.1, segundo inciso:

Por lo que hace a los perjuicios a los intereses generales del Estado o de terceros que se podrían derivar de la aplicabilidad de la norma, ponderando adecuadamente las consecuencias que se habrían de derivar del levantamiento o mantenimiento de la suspensión, entiende que en este caso esos efectos a los intereses generales ni son adversos ni frente a terceros se derivan otras consecuencias que la aplicabilidad del nuevo régimen jurídico creado por la ley.

Alega que teniendo en cuenta que lo suspendido es la total aplicabilidad de la Ley a las actuaciones intraterritoriales de las cooperativas de crédito con ámbito de actuación suprarregional, con la suspensión se está privando el legítimo ejercicio de la competencia exclusiva y de desarrollo legislativo que la Comunidad Autónoma posee constitucionalmente. Los efectos serían a su vez perniciosos, pues romperían la equidad e igualdad de oportunidades en cuanto al régimen jurídico aplicable, de tal suerte que la Ley seria de aplicación no discutida a las cooperativas de crédito intrarregionales, mas si alguna de ella dispone de una oficina fuera de Extremadura tal Ley y el régimen jurídico dispuesto en la Ley no le serían de aplicación.

A su juicio, un ejemplo evidente de la distorsión jurídica que se produce con la suspensión del inciso segundo del art. 1.1 lo proporciona la propia Ley: Así el art. 22 de la Ley determina la posibilidad de dictar normas de protección de intereses de la clientela. De persistir dicha suspensión, sólo los clientes de las cooperativas de crédito exclusivamente intrarregionales verán protegidos sus intereses, pero aquellos otros clientes de las demás cooperativas de crédito no disfrutarán de tal protección. La distorsión y perjuicio evidente es notorio para el principio de equidad e igualdad como para las competencias de la Comunidad Autónoma en materias en las que posee competencia.

En este punto (inciso segundo del art. 1.1 de la Ley de Cooperativas de Crédito) lo cuestionado en el recurso de constitucionalidad no es el contenido material de la Ley, como el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Extremadura de la competencia de legislar sobre la materia, de suerte que la definición de la titularidad discutida, cuando se produzca, no frustrará el objeto litigioso, sino que hace que el recurso alcance su más profunda finalidad. En esencia, el levantamiento de la suspensión no perjudicaría ni alteraría la finalidad del recurso de inconstitucionalidad presentado.

Por otra parte, insiste en que el mantenimiento de la suspensión equivaldría a privar a una parte significativa de los destinatarios de la Ley (clientes, cooperativistas, cooperativas de crédito) de los beneficios del régimen jurídico creado, añadiendo a la distorsión y desigualdad antes apuntada los evidente perjuicios de estos terceros de contar con menos tutela y protección jurídica.

Añade igualmente que en otro orden de cosas tampoco es fundamento operativo en favor de la suspensión que se excluya de la aplicación la legislación del Estado en la materia al haberse dictado una nueva Ley en Extremadura que regule este ámbito material de competencias. Y ello por dos razones: porque la Ley recurrida, ex art. 3 respeta escrupulosamente la normativa básica que resulta de aplicación; y porque no puede considerarse un perjuicio de difícil o imposible reparación la aplicación de un bloque normativo en lugar de otro.

Finalmente, entiende que, a la luz del criterio adicional de la irreversibilidad de las consecuencias de la eficacia y aplicabilidad de los preceptos suspendidos, también procede su levantamiento.

B) En relación con el art. 2, en su abreviatura «Coop. de Cred.»:

Aparte de reproducir la doctrina apuntada con anterioridad respecto al inciso segundo del art. 1.1 de la Ley, en lo concerniente a la existencia de perjuicios irreparables al interés general, carga de la prueba de estos prejuicios, irreversibilidad de la aplicación y confrontación con la Ley estatal, añade como criterio relevante para el levantamiento de la suspensión el consistente en el evidente paralelismo de la normativa estatal respecto al precepto recurrido, que redundaría la ausencia de situaciones jurídicas discrepantes

A su juicio, el art. 2.2 en relación al art. 3.2 de la Ley 13/1989, Básica de Cooperativas de Crédito, difiere tan solo en su abreviatura. Esto es, el viejo de inconstitucionalidad que arguye la representación procesal del Gobierno es el no haber incluido en la denominación abreviada de la cooperativa de crédito lo que en la normativa básica sólo aparece abreviado el primer término «Coop.» no así el segundo «crédito»; mientras en la Ley recurrida se ha optado por abreviar ambos términos. No obstante, el contenido del precepto recurrido en su primer inciso es idéntico al estatal, dado que establece la exclusividad del término (completo o abreviado) de cooperativas de crédito para identificar estas entidades.

El que las cooperativas de crédito en Extremadura puedan utilizar la expresión completa o abrevien ambos términos o el primero de ellos como en todo caso impone la normativa básica no crea perjuicio irreparable alguno. En el peor de los casos, el único perjuicio seria el coste económico de los membretes del papel de oficio que utilicen dichas entidades, perjuicio mínimo y, en todo caso, fácilmente resarcible.

C) En relación con el art. 20.1 y 2:

El Letrado de la Comunidad considera que la posibilidad legal que articula el precepto suspendido no consiste en crear derechos y obligaciones en relación con los agentes financieros o sus clientes sino, a su juicio, en establecer una habilitación legal para dictar con carácter general normas que en su día garanticen la solvencia de la entidad financiera (con evidentes repercusiones en los clientes y cooperativistas). Afirma que lo que se ha suspendido es la mera posibilidad de que por la Administración regional se pueda asegurar adicionalmente la solvencia de una cooperativa de crédito; y ello sin que exista precepto imperativo básico que lo impida.

Que en Extremadura las cooperativas de crédito, llegado el caso, deban garantizar adicionalmente su solvencia mediante autorizaciones previas de ciertas operaciones de concentración de riesgos, no implica perjuicio alguno a los intereses generales, y respecto de terceros presenta un evidente beneficio.

A su juicio, no se produce perjuicio al orden financiero y crediticio, ni mucho menos a las bases del mismo, y, en cambio, el precepto impugnado genera un plus de garantía de solvencia de los intermediarios financieros que relevantemente asisten al sector económico principal de esta Comunidad Autónoma. De ahí deriva, en definitiva, que el mantenimiento de la suspensión equivaldría, en otras palabras, a resolver en este momento la cuestión de la titularidad competencial.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Según una consolidada doctrina, la decisión sobre la ratificación o el levantamiento de la suspensión de los preceptos autonómicos impugnados debe ponderar los perjuicios o repercusiones negativas que sobre los intereses generales y sobre los intereses de posibles terceros afectados puede ocasionar la decisión que se adopte, así como la dificultad o imposibilidad de reparar las consecuencias derivadas de una u otra decisión todo ello, examinado desde el ángulo del carácter cautelar de la medida, teniendo en cuenta las alegaciones realizadas por las partes, y al margen de prejuzgar la cuestión de fondo planteada.

Hemos de recordar también que el mantenimiento de la suspensión automática -en cuanto excepción a la regla general que debe ser la de la vigencia y eficacia que toda norma posee requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen (así, entre otros, AATC 29/1990, 329/1992, 101/1993, 243/1993, 46/1994).

2. Tres son las disposiciones de la Ley 4/1995, del Crédito Cooperativo, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que han sido objeto de impugnación y a las que ha de referirse, por tanto, esta resolución:

En primer lugar, el art. 1.1 de la citada Ley dispone lo siguiente:

«La presente Ley será de aplicación a las cooperativas de crédito con domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura y cuyo ámbito de actuación no exceda del mismo; a las domiciliadas en otras Comunidades Autónomas y a aquellas otras que domiciliadas en Extremadura su ámbito de actuación exceda del territorio de la Comunidad Autónoma será de aplicación en lo relativo a las actividades realizadas en el territorio de la Comunidad extremeña.»

Pues bien, con independencia de que la representación estatal y la de la Comunidad Autónoma abunden en argumentos que, en rigor, se refieren más al fondo del asunto que a los criterios que aquí deben considerarse, ha de reconocerse que la preservación de la seguridad jurídica y la garantía del interés general, aducidas por el Abogado del Estado, aconsejan el mantenimiento de la suspensión del segundo inciso del art. 1.1 en la medida en que pueden verse comprometidas por la supervisión y control que ejerza la Comunidad Autónoma extremeña en relación con las entidades que aunque domiciliadas en la Comunidad superan su ámbito territorial y con las domiciliadas en otras Comunidades que operen en la de Extremadura. Ciertamente, la aplicabilidad de esta Ley a entidades que actúan fuera del territorio de la Comunidad puede repercutir sobre los intereses generales y también sobre los intereses posibles terceros afectados, aun cuando del levantamiento de la suspensión no se deriven daños irreparables, argumento en el que insiste el Letrado de la Comunidad Autónoma. No ha de olvidarse a este propósito que el criterio de la irreparabilidad o de su difícil reparación del daño no es el único elemento, ni el más importante, en el juicio o ponderación que en este trámite ha de llevarse a cabo, puesto que la decisión de levantamiento o mantenimiento de la suspensión ex art. 161.2 C.E. no se rige por los mismos criterios que los que presiden el art. 64.3 LOTC (cfr. ATC 121/1983), relativo a los supuestos en que el conflicto o recurso no hubiere sido entablado por el Gobierno. En suma, pues, la medida que ha de adoptar este Tribunal en el supuesto que nos ocupa (art. 161.2 C.E.) no viene necesariamente condicionada por la concurrencia o no de perjuicio de imposible o difícil reparación derivados de la vigencia o aplicación de la disposición.

Por consiguiente, junto o incluso, al margen de la existencia o no de tales perjuicios, este Tribunal puede tomar en consideración y ponderar la concurrencia de otros datos o elementos y, singularmente, la incidencia que la medida cautelar en que la suspensión consiste puede tener en los intereses generales y, más en concreto, en los de carácter nacional (cfr. 121/1983, fundamento jurídico 1).

3. El segundo precepto impugnado es el art. 2.2 según el cual «las entidades definidas en la presente Ley utilizarán el término cooperativas de crédito 0 su abreviatura Coop. de Cred. en su denominación».

Si bien es cierto que la seguridad jurídica tiene una relevancia indudable en el ámbito financiero e incluso mercantil en general, como recuerda el Abogado del Estado, no lo es menos, sin embargo, que no constituye un argumento de suficiente peso como para mantener la suspensión, puesto que de la ponderación de los intereses en juego no es posible concluir en una repercusión negativa o en un perjuicio para los intereses generales representados por el Gobierno de la Nación, máxime si se tiene en cuenta la evidente similitud entre la legislación básica estatal y la autonómica. En definitiva, y como razona el Letrado de la Comunidad, se abrevien o no ambos términos («Coop. de Cred.» o «Coop. de Crédito»), la identificación de las cooperativas de crédito será reconocible, sin que, por ello, el sistema financiero o el orden general de la economía sufran un quebranto susceptible de justificar el mantenimiento de 1a suspensión.

4. Por último, el art. 20, apartados 1 y 2, establece que «la Consejería de Economía y Hacienda, con carácter general, podrá someter a autorización previa las inversiones de las cooperativas de crédito en inmuebles, acciones, participaciones u otros activos materiales, a la concesión de grandes créditos o a la concentración de riesgos en una persona o grupo económico».

«El sometimiento a autorización previa deberá relacionarse con una determinada cuantía o con el volumen de recursos propios o totales de la Cooperativa de Crédito.»

Para el Abogado del Estado este precepto entronca con aspectos tan básicos del sistema financiero como es la solvencia de las entidades de crédito. Considera que sujetar a autorización previa determinadas inversiones a realizar por unas entidades cuando existen otras de su misma naturaleza que no están sometidas a ese control, supone un claro obstáculo al principio de libre competencia y constituye una medida que produce una desigualdad a la hora de competir con el resto de las entidades, repercutiendo en toda su actividad crediticia. Para el representante de la Comunidad Autónoma, por el contrario, este precepto supone una garantía adicional de la solvencia de las cooperativas de crédito que actúan en Extremadura mediante autorizaciones previas de ciertas operaciones de concentración de riesgos, sin que por ello se cause perjuicio a los intereses generales; antes al contrario, concluye, representa un evidente beneficio respecto de terceros.

Planteado el debate en estos términos, la primacía ha de darse a los intereses generales y de posibles terceros afectados. El sometimiento a autorización previa -y la consiguiente posibilidad de su denegación- pueden suponer, de un lado, una mayor garantía de solvencia de los intermediarios financieros, como afirma la representación de la Comunidad; pero, al mismo tiempo, incide indudablemente sobre el sistema financiero y crediticio general. El mantenimiento de la suspensión no significa, sin embargo, como pretende el Letrado de la Junta de Extremadura, que se suspenda una «posibilidad futura» -dados los términos del art. 20, que se limita a atribuir una potestad autorizatoria en favor de la Consejería de Economía y Hacienda-. Antes bien, la suspensión trae concretas consecuencias jurídicas y no es una mera declaración abstracta acerca de la titularidad de la competencia, que no queda prejuzgada. De ahí que la potestad de autorización que el precepto establece deba quedar en suspenso durante la sustanciación de este recurso.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal Constitucional acuerda levantar la suspensión del art. 2.2 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 4/1995, 20 de abril, de Crédito Cooperativo, y mantener la suspensión de los artículos 1.1, segundo inciso, y 20,

apartados 1 y 2, de la citada Ley.

Madrid, a treinta de enero de mil novecientos noventa y seis.