|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 934/1987 |
| Fecha | de 21 de julio de 1987 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Tomás y Valiente, doña Gloria Begué Cantón, don Ángel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, 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 y don Luis López Guerra. |
| Núm. de registro | 813-1986 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 813/1986 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda denegar la solicitud de la Generalidad Valenciana de que se levante la suspensión que pesa sobre el art. 3.2 del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, del Gobierno Valenciano sobre Cooperativas de Crédito. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El Letrado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, mediante escrito presentado el 16 de julio de 1986, planteó conflicto positivo de competencia frente a la Generalidad Valenciana, en relación con los arts. 3.2 y 6.1 a) y b) del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, en materia de cooperativas de crédito, con invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución, al objeto de que fuese ordenada la suspensión de las disposiciones impugnadas.

2. Por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal, de 23 de julio de 1986, se tuvo por planteado el conflicto y se dio traslado de la demanda al Gobierno Valenciano, se dirigió oficio al Presidente de la Audiencia Territorial de Valencia, se tuvo por producida la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de formalización del conflicto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 64.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), lo que se participó al Presidente del Gobierno Valenciano, y se publicó en los periódicos oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma.

La Generalidad Valenciana se personó y presentó escrito de alegaciones el 23 de septiembre de 1986, en solicitud de que en su día, previos los oportunos trámites, se declare que la titularidad de las competencias controvertidas pertenece a la Generalidad Valenciana.

3. Por Auto del Pleno de este Tribunal de 13 de enero último, se acordó el mantenimiento de la suspensión decretada de los arts. 3.2 y 6.1 a) y b) del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, del Gobierno Valenciano, fundamentándolo en que mientras que el mantenimiento de la suspensión únicamente tendrá como efecto mantener el ámbito subjetivo de actividad de las cooperativas de crédito valenciano en los términos actuales, retrasando, en su caso, las posibilidades de expansión limitada que los preceptos objeto del conflicto regulan, en perjuicio de las propias cooperativas y de los eventuales destinatarios de sus operaciones financieras que no sean socios de las mismas, el alzamiento de aquélla podría dar lugar a la creación de situaciones jurídicas difícilmente reparables, derivadas de aquella expansión, como sostiene el Letrado del Estado, y, por otra parte, no cabe desconocer que, aun cuando en términos cuantitativos reducidos, los preceptos impugnados no dejan de incidir en el sistema financiero en su conjunto. Todo ello significa que los riesgos de la aplicación inmediata de los preceptos impugnados son mayores que las ventajas que de ella podrían obtenerse.

4. El Letrado de la Generalidad Valenciana, en escrito recibido el 23 de junio último, dice que en el «Boletín Oficial del Estado» de 8 de abril pasado se ha publi cado la Ley General de Cooperativas 3/1987, de 2 de abril, cuya Disposición transitoria sexta, 3, contiene un precepto sustancialmente similar al del art. 3.2 del Decreto del Gobierno valenciano que es objeto de este conflicto de competencias, y que se encuentra en este momento suspendido en virtud de Auto del Tribunal de 13 de enero del corriente año, motivo por el cual, y en base a las alegaciones siguientes, solicita que se levante la suspensión de la indicada norma autonómica.

La comparación entre las dos normas, Disposición transitoria sexta, 3, de la Ley estatal y art. 3.2 del Decreto del Gobierno valenciano, las revela sustancialmente idénticas, con la única diferencia de ser la norma autonómica más restrictiva en cuanto a la autorización de operaciones activas con terceros no socios, ya que el porcentaje en este caso no puede pasar del 10 por 100 mientras que es el 15 por 100 el autorizado por la Ley estatal, y sólo la norma autonómica autoriza el 20 por 100 cuando se trata de cooperativas de segundo grado.

La primera consecuencia que se deduce de la publicación de esta norma estatal es la de quedar sin efecto la totalidad de los argumentos utilizados por la representación estatal al plantear el conflicto de competencia. Si la propia Ley estatal admite como excepción la posibilidad de realizar operaciones activas con terceros no socios, o bien nos está indicando que ello no desnaturaliza radicalmente a este tipo de entidades, o bien, aun suponiendo que fuera así, está autorizando esta desnaturalización. Otro argumento se refiere a la circunstancia de encontrarnos, a juicio de la representación estatal, con una materia que es propia de la legislación mercantil. No parece que sea así, cuando la Ley estatal la ha regulado en la Ley de Cooperativas y no en ninguna otra norma relativa a ordenación de crédito o a otras materias de carácter mercantil.

Se añade que el art. 3.2 del Decreto del Gobierno valenciano modifica la naturaleza específica de las cooperativas de crédito, en relación a las demás de la misma especie en el resto del Estado. Claramente salta a la vista que en el resto del Estado, por lo menos dentro del ámbito de las cooperativas a las que se aplicará la Ley estatal, éstas van a tener un régimen prácticamente similar al que tendrían en la Comunidad Valenciana si aquel precepto (art. 3.2 del Decreto del Gobierno valenciano) no se encontrara suspendido, de manera que efectivamente en este momento es posible que las cooperativas de crédito disfruten de un régimen diferente pero precisamente como consecuencia de esta suspensión, no porque se produzca una regulación no idéntica. Finalmente, se había alegado que esta materia afecta directamente a las bases generales de ordenación del crédito y a la banca. A este respecto conviene destacar que el propio Estado a esta Disposición transitoria sexta, 3, ni le da el carácter de norma básica, ni la excluye de la regulación propia de las cooperativas de crédito.

Con referencia a la aplicación del Decreto estatal como supletorio, señala el Letrado de la Comunidad Valenciana, tal como se prevé en el art. 149.3 de la Constitución o en el art. 27 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, hay que decir que ello se ve técnicamente inviable, puesto que cualquiera que sea el carácter o la naturaleza que se dé a la supletoriedad del derecho estatal, lo cierto es que en ningún caso podrá producirse cuando el legislador autonómico haya hecho uso de su competencia y haya regulado la materia de las cooperativas de manera que únicamente podría aceptarse la aplicación subsidiaria del derecho estatal en defecto de derecho propio, como dice el art. 27 del Estatuto de Autonomía y como para este caso establece la Disposición transitoria tercera, 7, de la Ley General de Cooperativas, según el cual, mientras las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva o de desarrollo legislativo no hubieren hecho uso de esta facultad, las cooperativas dentro de su ámbito quedarían obligadas a adaptar formalmente sus Estatutos a la presente Ley. Pero éste no es el caso que se produce aquí, puesto que nos encontramos con que en la Comunidad Autónoma Valenciana se ha dictado una Ley de Cooperativas y una serie de normas de desarrollo de esta Ley, entre las que encontramos la que es objeto del presente conflicto de competencias. Ante ello, la única solución a este problema es el levantamiento de la suspensión, lo que originará que las cooperativas afectadas por la regulación autonómica pueden tener el régimen jurídico que les corresponde en relación con la posibilidad de realizar las cooperativas de crédito operaciones activas con terceros no socios, sin que la variación en los porcentajes de autorización pueda tener ninguna incidencia ni positiva ni negativa en cuanto a la equiparación con el resto de las Comunidades Autónomas, mientras que el mantenimiento de la suspensión produciría indudables perjuicios y trato discriminatorio a aquellas cooperativas que tuvieran que sufrir un régimen diferente al que corresponde aplicar a aquellas que se encuentran sujetas a la legislación estatal.

Todo ello, por otro lado, termina el Letrado de la Comunidad Autónoma, no afectará a la solución del presente conflicto de competencia, puesto que si en su momento se decide que la Comunidad Autónoma tenía competencia para dictar esta norma, recobrará su pleno vigor, mientras que si se decide que era competente el Estado, entonces se aplicará la Disposición transitoria sexta, 3, pero no como Derecho supletorio, sino como Derecho dictado en el ejercicio de una competencia exclusiva del Estado.

5. La Sección Segunda del Pleno del Tribunal, por providencia de 1 de julio último, acordó dar traslado del anterior escrito del Letrado de la Comunidad Valenciana al Letrado del Estado para que en el plazo de cinco días exponga lo que estime procedente respecto al levantamiento de la suspensión solicitado.

6. El Letrado del Estado, en escrito de 7 de julio actual, se opone a la solicitud de levantamiento de la suspensión, con base en las siguientes alegaciones: Desde el punto de vista procesal existen, en primer lugar, reparos importantes que oponer a la pretensión del representante de la promotora del conflicto puesto que es indudable que el mantenimiento de la suspensión de la disposición cuestionada se decretó en su momento previa audiencia de quien ahora postula la modificación de tal criterio utilizando una suerte de recurso no previsto en la Ley procesal aplicable y que además no se ajusta a la naturaleza del procedimiento constitucional en que se formula.

Seguidamente el Letrado del Estado hace las siguientes precisiones: a) La Comunidad Valenciana articula su escrito sobre la base de impugnar las razones en su día alegadas por esta representación para postular el manteniniento de la suspensión sin hacer referencia alguna a las expuestas por el Tribunal en el Auto que resolvió esta cuestión incidental, razones que siguen siendo válidas y que, por ello, no Pueden conducir al resultado solicitado.

b) Aunque la Comunidad trata de minimizar las diferencias existentes entre la nueva norma estatal y la cuestionada, esas diferencias siguen existiendo y son de relevancia. c) Que la norma estatal se aplicará en la Comunidad Valenciana igual que en el resto del territorio nacional y que, por tanto, si alguna desigualdad existe o puede producirse será por causa de la norma autonómica y no de la nacional, por lo que es aquélla y no ésta la que no puede estar vigente.

d) Que las diferencias que se aprecian entre ambas normas, en aras del principio de seguridad jurídica, propugnan la conveniencia del mantenimiento de la suspensión.

e) Que la Comunidad Valenciana nada dice respecto del segundo de los preceptos cuestionados en el conflicto de competencia [art. 6.1 a) y b)], debiéndonos preguntar qué sentido tiene romper la unidad de objeto procesal en lo que hace a la eficacia aplicativa de una parte del mismo.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En el conflicto positivo de competencias que el Gobierno de la Nación planteó el 16 de julio de 1986 frente a la Generalidad Valenciana sobre los arts. 3.2 y 6.1 a) y b) del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, del Gobierno Valenciano, se invocó por aquél el art. 161.2 de la Constitución, lo que determinó que se tuviese por suspendida la vigencia de los preceptos impugnados. Por Auto del Pleno de 13 de enero de 1987 se acordó el mantenimiento de la suspensión en virtud de lo dispuesto en el art. 65.2 LOTC. La representación de la Generalidad Valenciana pretende ahora que se levante la suspensión que pesa sobre el art. 3.2 del Decreto objeto del conflicto como consecuencia de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la Ley General de Cooperativas 3/1987, de 2 de abril, cuya Disposición transitoria sexta, 3, contiene, afirma dicha representación, un precepto sustancialmente similar al mencionado artículo.

2. Frente a la pretensión de la Generalidad Valenciana, el Letrado del Estado opone razones tanto de carácter procesal, como sustantivas. Los motivos de oposición de naturaleza procesal se centran en que, acordado en su día el mantenimiento de la suspensión con audiencia de la Generalidad Valenciana, la solicitud que ahora se deduce significa «una suerte de recurso no previsto en la Ley procesal aplicable», que además «no se ajusta a la naturaleza del procedimiento constitucional» en el que se inserta, por cuanto las competencias que cada parte ostente en la materia controvertida no han variado desde que se acordó mantener la suspensión de los preceptos impugnados.

Tal argumentación no puede impedir conocer el fondo de la pretensión formulada por la Generalidad Valenciana. Sin duda tiene razón el Letrado del Estado respecto a la falta de expresa regulación en la LOTC de una pretensión como la que aquí se deduce. Pero ello no impide que si una de las partes de un conflicto competencial alega que se ha producido algún cambio de circunstancias relevante para modificar lo acordado sobre la suspensión, este Tribunal pueda considerar la pertinencia de sus alegaciones, en virtud precisamente de las amplias facultades de ordenación procesal que ostenta, como el Letrado del Estado recuerda.

Por lo demás resulta evidente que si bien el orden competencial no puede haber variado desde que se acordó la supensión, no es esa la circunstancia que importa ahora, sino si efectivamente se ha producido, como alega la Generalidad Valenciana, algún hecho que pueda modificar la relación de ventajas e inconvenientes entre el manteniniento de la suspensión y su levantamiento. Tampoco parece un obstáculo insalvable el que la solicitud de levantamiento se efectúe en relación con uno solo de los preceptos impugnados, ya que es concebible que las circunstancias relevantes en orden a la suspensión varíen de forma diferente respecto a los diversos preceptos que se impugnan en un conflicto y no se ve por qué ello ha de significar la ruptura del objeto del conflicto que, huelga decirlo, versa sobre la titularidad de las competencias controvertidas y no sobre la medida de suspensión.

3. Antes de considerar la alegación de fondo efectuada por la Generalidad Valenciana es preciso despejar una cuestión. estrechamente relacionada con ella, planteada por dicha parte.

Se trata de la afirmación de que si no se levanta la suspensión del art. 3.2 del Decreto impugnado se producirá una laguna normativa en relación con las cooperativas de crédito que operan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Valencia, que resultaría perjudicial y discriminatoria contra las mismas. Tal laguna derivaría de que no podría entrar en juego la supletoriedad del derecho estatal prevista con carácter general en el art. 149.3 C.E., por existir una regulación autonómica en el ejercicio de sus propias competencias. Así, de acuerdo con el art. 27 del Estatuto de Autonomía de Valencia, en materia de competencia exclusiva autonómica, «en defecto de Derecho propio, será de aplicación supletoria el Derecho estatal»; criterio que para el supuesto de autos recoge la Disposición transitoria tercera, 7, de la Ley General de Cooperativas, al establecer que la Ley será aplicable a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva o de desarrollo legislativo sobre la materia cuando éstas «no hubieran hecho uso de dicha facultad y mientras no hagan uso de las mismas». De esta manera, afirma la representación de la Generalidad Valenciana, si no se levanta la suspensión, al haber hecho uso la Comunidad Autónoma de su competencia al dictar la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas, y el Decreto de desarrollo objeto de este conflicto, no sería el derecho estatal (la Ley General de Cooperativas 3/1987, de 2 de abril) de aplicación supletoria, con lo que al no aplicarse ni la legislación estatal ni el art. 3.2 del Decreto objeto de la suspensión, las cooperativas de crédito valencianas serían las únicas que no podrán realizar operaciones activas con terceros no socios.

La anterior argumentación ha de rechazarse en su integridad. En efecto, pese a lo que parece creer la representación de la Comunidd Autónoma, el Derecho estatal en vigor no pierde en ningún caso su carácter de Derecho supletorio. Primeramente, porque así lo establece el art. 149.3 de la Constitución al estipular que el Derecho estatal «será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas». El precepto antes citado del Estatuto de Autonomía de Valencia (y los análogos de otros Estatutos de Autonomía), así como la Disposición transitoria tercera, 7, de la Ley General de Cooperativas, han de interpretarse por lo tanto de acuerdo con lo prescrito por la Constitución, en el sentido de que el Derecho estatal será supletorio cuando no haya regla jurídica autonómica aplicable al supuesto de hecho, y no solamente cuando la Comunidad Autónoma no haya hecho uso de su competencia normativa.

En segundo lugar lo anterior ya ha sido aclarado por este Tribunal, en numerosas ocasiones de forma implícita o de forma expresa en la STC 69/1982, en la cual, en un supuesto semejante, se afirmaba que pese a que una Disposición adicional de una ley estatal decía literalmente que la normativa estatal se aplicaría mientras el Parlamento catalán no dictase una ley sobre la materia, «no debe entenderse que una vez dictada una Ley catalana de Espacios Naturales Protegidos... cesará la aplicación como Derecho supletorio de la legislación estatal, sino que la posibilidad de acudir a ésta seria obviamente menor, aunque sin duda permanente, a tenor ("en todo caso") del art. 149.3 de la Constitución».

El no levantamiento de la suspensión no producirá por tanto laguna alguna en la regulación aplicable a las cooperativas de crédito valencianas, que se regirán, en lo que se refiere a las posibles operaciones con terceros no socios y hasta tanto no se resuelva el presente conflicto, por el Derecho supletorio estatal.

4. Despejadas las anteriores cuestiones puede analizarse la razón alegada por la Generalidad Valenciana para solicitar el levantamiento de la suspensión de uno de los dos preceptos impugnados en el presente conflicto de competencias. Afirma que, al incluirse en la Disposición transitoria sexta, 3, de la Ley General de Cooperativas una regulación de las cooperativas de crédito análoga a la prevista por la Generalidad en el precepto impugnado, han perdido sentido los argumentos que esgrimió el Gobierno para plantear el conflicto y para solicitar la suspensión.

Sin embargo las razones con las que la representación de la Generalidad intenta fundamentar su posición afectan más a la cuestión de fondo sobre la titularidad de la competencia que al tema de la suspensión. Así, se alega que el hecho de que la regulación estatal admita ahora que las cooperativas de crédito puedan realizar operaciones a terceros no socios y que dicha autorización se incluya en una Ley General de Cooperativas demostrará que el precepto autonómico impugnado no desnaturaliza las cooperativas de crédito ni es legislación mercantil, sino sobre cooperativas, materia en la que la Comunidad Autónoma ostenta competencias exclusivas en virtud de los arts. 31.21 y 34.16 de su Estatuto de Autonomía.

Ahora bien, como este Tribunal ha reiterado con frecuencia y como se recordó en el Auto de 13 de enero de 1987 que decidió mantener la suspensión, las únicas razones que cuentan para decidir sobre el mantenimiento o no de la suspensión son las consecuencias para los intereses públicos y, en su caso, para los particulares afectados, que podrían derivarse de una u otra medida en función, básicamente, de la irreparabilidad o dificultad de reparación de las situaciones que pudieran generarse según el sentido de la decisión del conflicto que en definitiva se adopte.

Pues bien, en tal sentido las argumentaciones de la representación de la Generalidad no desvirtúan lo que se acordó en el Auto mencionado, ya que el mantenimiento de la suspensión lo único que origina es acompasar la ampliación del ámbito subjetivo de actuación de las cooperativas de crédito radicadas en la Comunidad Autónoma de Valencia a la preceptuada para el resto del Estado, retrasando hasta la finalización del presente conflicto cualquier diferencia en dicha ampliación que pudiera eventualmente derivarse del ejercicio por parte de la Generalidad Valenciana de sus competencias en materia de cooperativas. Porque si bien es verdad que la Disposición transitoria 6.ª, 3, de la Ley General de Cooperativas va en el mismo sentido que el articulo sobre cuya suspensión se trata de decidir, también lo es que ambos preceptos no son idénticos en los porcentajes, pues la norma estatal admite operaciones activas con terceros no socios hasta un 15 por 100 de sus recursos totales, y la norma autonómica lo admite hasta un 10 por 100 de los recursos ajenos para las cooperativas de primer grado y hasta un 20 por 100 de dichos recursos ajenos para las de segundo grado.

Esa diferencia es suficiente como para que resulte preferible mantener la suspensión hasta tanto se resuelve el conflicto y se determina si la Comunidad Autónoma se ha mantenido en el ámbito de sus competencias al dictar tales preceptos, que no dejan de incidir en el sistema financiero en su conjunto, como también se recordaba en el Auto de 13 de enero de 1987. Por contra, los perjuicios derivados del mantenimiento de la suspensión, de subsistir, son ahora menores que antes, pues la norma estatal aplicable supletoriamente amplia el ámbito de actuación de las cooperativas de crédito como lo hace también el precepto suspendido. Es posiblemente la interpretación que la representación de la Generalidad Valenciana da respecto a la supletoriedad del Derecho estatal la que explica la solicitud que se ha hecho de levantamiento de la suspensión y que por las razones indicadas hay que desestimar.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno del Tribunal acuerda denegar la solicitud de la Generalidad Valenciana de que se levante la suspensión que pesa sobre el art. 3.2 del Decreto 8/1986, de 10 de febrero, del Gobierno Valenciano sobre Cooperativas de Crédito.

Madrid, a veintiuno de julio de mil novecientos ochenta y siete.