

vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 C.E., del demandante de amparo Sr. Sousa Cruz, por pronunciarse sobre los motivos del fondo del recurso de suplicación, sin pronunciarse sobre la inadmisibilidad del mismo, alegada por el Sr. Sousa en su escrito de impugnación del recurso. Pero antes de entrar a conocer del fondo de esa cuestión, es necesario contestar a la alegación formulada por el representante del INSS, en el sentido de que el Sr. Sousa debió haber reaccionado, si consideraba que la suplicación era improcedente, contra la Sentencia de Magistratura de Trabajo que señalaba la posibilidad de recurso de suplicación, pues si se aceptara ese argumento, habría de concluirse que el recurrente no había agotado la vía jurisdiccional previa, como exige el art. 44.1 a) LOTC, al no emplear los recursos procedentes. Sin embargo, no cabe estimar que ello sea así, ya que el escrito de impugnación del recurso de suplicación era cauce procesal adecuado para oponerse a la admisión del recurso, y el T.C.T. podría, en efecto, si lo hubiera considerado oportuno, haber acordado la inadmisión, corrigiendo así el pronunciamiento al respecto de la Magistratura de Trabajo. La reacción procesal del hoy recurrente fue, por tanto, adecuada, sin que haya en consecuencia obstáculo para que este Tribunal entre a conocer del presente recurso de amparo.

2. El recurrente, en su escrito de demanda, y posterior de alegaciones, viene a señalar dos razones para estimar vulnerado el art. 24.1 C.E. y el derecho a la tutela judicial efectiva allí reconocido. Por un lado, porque la cuantía del litigio no permitía la admisión del recurso de suplicación a pesar de lo cual, el T.C.T. se pronunció sobre el fondo del mismo; por otro, porque el T.C.T. debía haberse pronunciado expresamente, en todo caso, sobre si el recurso era o no admisible por razón de la cuantía. Pues bien, en cuanto al primer extremo —que se traduce en la petición del recurrente de que este Tribunal declare la inadmisibilidad del recurso del INSS por razón de la cuantía litigiosa— es evidente que no procede que este Tribunal se pronuncie, al tratarse de una cuestión de interpretación de la legalidad ordinaria, que corresponde a los órganos jurisdiccionales laborales, que son quienes deben determinar el cómputo de la cantidad que corresponde al objeto de la *litis*, y si esta cantidad se adecua a la exigida por las disposiciones legales que regulan el recurso de suplicación.

3. En lo que se refiere al segundo motivo por el que se estima vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el art. 24.1 C.E., consiste en que, según el recurrente, el T.C.T. incurrió en incongruencia omisiva, vetada por el mencionado artículo constitucional, al no pronunciarse sobre la impugnación del recurrente, que estimaba que el recurso de suplicación era inadmisibile. Pues bien, a este respecto, este Tribunal ha tenido ya amplia oportunidad de pronunciarse sobre casos similares (así, entre otras, SSTC 116/1986, 169/1988 y 244/1988), y a la doctrina sentada en esas ocasiones debemos remitirnos, doctrina que nos conduce a la concesión del amparo solicitado. Como señalaba la Sentencia de este Tribunal 244/1988, citando jurisprudencia anterior, la falta de respuesta judicial a la pretensión de que se inadmita un recurso de suplicación, ha de ser corregida en el proceso de amparo constitucional, puesto que si los órganos judiciales tienen la obligación de pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas por las partes, es evidente que esta exigencia resulta más inexcusable en casos como el presente, en que la cuestión invocada por una de las partes es nada menos que la inadmisibilidad del recurso, tema central de orden público procesal sobre el que descansa la existencia misma del procedimiento y la solución material que en éste pueda darse al litigio. Del mismo modo que un órgano judicial no puede inadmitir un recurso previsto por la ley, tampoco le estaría permitido pronunciarse en vía de recurso sobre una determinada materia si existiera una causa impositiva para ello, puesto que si ignorara esta prohibición legal, estaría excediéndose de la competencia que el legislador le ha otorgado en el caso concreto, exceso que este Tribunal debe

corregir en la medida en que el pronunciamiento judicial pudiera lesionar el derecho de otros justiciables a la tutela judicial efectiva.

De otra parte, y reproduciendo lo que en la Sentencia citada se afirmó, cabe decir en este caso que el hecho de que el T.C.T. entrara en el fondo del asunto no puede entenderse como una respuesta tácita y constitucionalmente adecuada a la cuestión de la admisibilidad del recurso de suplicación, pues no satisface las exigencias del art. 24, en relación con el art. 120.3 C.E. una decisión que por lo mismo que es implícita es inmotivada. En efecto, la obligación que el art. 24.1 C.E. impone a Jueces y Tribunales de dictar una resolución fundada en Derecho no puede considerarse cumplida con la mera emisión de una declaración de conocimiento o de voluntad en el sentido de admitir o inadmitir el recurso. Cuando la Constitución (art. 120.3) y la Ley exigen que se motiven las Sentencias, impone que la decisión judicial esté precedida por una exposición de los argumentos que la fundamentan. Tal exigencia es sobre todo una garantía esencial del justiciable mediante la cual se puede comprobar que la solución dada al caso es consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad. No se ha cumplido, pues, en este caso, la obligación constitucional de dictar, tras el correspondiente debate procesal, una resolución fundada en Derecho sobre las pretensiones deducidas por el recurrente en amparo.

4. Finalmente, no cabe aceptar el argumento del representante del INSS en el sentido de que la impugnación del recurso por razón de la cuantía constituye una cuestión nueva, cuya resolución por el T.C.T. hubiera causado indefensión al INSS. Pues versaba tal impugnación sobre un requisito de orden público procesal, la verificación de cuyo cumplimiento en forma alguna puede considerarse «cuestión nueva» en un procedimiento, sino, al contrario, presupuesto procesal para la propia iniciación del mismo; y, por tanto, cuestión abierta desde el primer momento del procedimiento.

En consecuencia, debemos otorgar el amparo, de acuerdo también con las alegaciones del Ministerio Fiscal, en lo que atañe a la falta de pronunciamiento expreso del T.C.T. sobre la admisibilidad del recurso de suplicación, para que el órgano judicial competente proceda a dictar Sentencia en la que, antes de entrar, en su caso, en el tema de fondo del recurso de suplicación, resuelva expresa y motivadamente la cuestión previa de la admisibilidad del recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso interpuesto por la don Carlos Sousa Cruz, y, en consecuencia,

- Reconocer el derecho del recurrente a la tutela judicial efectiva.
- Anular la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 14 de marzo de 1989, y retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior, para que en nueva Sentencia el órgano jurisdiccional competente se pronuncie sobre la admisibilidad del recurso de suplicación interpuesto en su día por el INSS contra la Sentencia de Magistratura de Trabajo núm. 4 de Barcelona, de 1 de julio de 1987.

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

Dada en Madrid a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y dos.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmado y rubricado.

8038 Pleno. Sentencia 35/1992, de 23 de marzo, Conflicto positivo de competencia 1.154/1985, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, 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 Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1.154/1985, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Letrado de la Generalidad don Manuel María Vicens Matas, en relación con el Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado. Ha sido parte el Gobierno, representado por el Abogado del Estado. Fue Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 13 de diciembre de 1985 tuvo entrada en el Tribunal Constitucional un escrito del Abogado de la Generalidad de Cataluña,

promoviendo conflicto positivo de competencia frente al Gobierno del Estado, en relación con el Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, por vulnerar la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de seguros y mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, en virtud de lo dispuesto en la Constitución (art. 149.1.11) y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (arts. 9.1 y 10.1.4).

2. En sesión celebrada el 3 de octubre de 1985, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña acordó requerir de incompetencia al Gobierno a fin de que derogara algunos preceptos del Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» los días 3, 5 y 6 del mismo mes. El Consejo de Ministros acordó en su reunión del 6 de noviembre de 1985 no atender el citado requerimiento, tras lo cual el Consejo Ejecutivo de la Generalidad decidió interponer el presente conflicto de competencia, que se apoya en los argumentos que siguen:

A) Objeta la Generalidad que, al igual que se hizo mediante la Ley 33/1984, sobre Ordenación del Seguro Privado, el Reglamento impugnado refleja la pretensión del Gobierno del Estado de restringir al mínimo la intervención de las Comunidades Autónomas. Así, el Real Decreto 1348/1985, nace con vocación de ser aplicado en todo el territorio del Estado, incluso en el de las Comunidades Autónomas que disponen de competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de seguros y de competencias exclusivas, respecto al mutualismo de previsión social y Entidades cooperativas. Asimismo, se emplean en su texto numerosas expresiones sin clara conexión competencial (alto control económico-financiero, control de solvencia, etcétera), que responden a la referida orientación ampliadora de las competencias estatales.

B) El Consejo Ejecutivo de la Generalidad impugna en concreto los siguientes preceptos:

El art. 2.º, apartados 1, 4 y 5, porque la utilización del término previsión posibilita la aplicación del Reglamento a las Mutualidades de previsión social, Entidades que caen bajo la competencia de la Generalidad.

El art. 3.º, apartado d), por cuanto no excluye de la legislación específica de seguros privados a las operaciones en él contempladas cuando son llevadas a cabo por las Entidades de previsión social.

El art. 8.º, apartado 1, en cuanto que la concesión o denegación de la autorización para la actividad aseguradora es una función ejecutiva que corresponde a Cataluña, siendo una actuación reglada, que no tiene nada que ver con la coordinación de la actividad económica. El art. 12, apartado 1, por las mismas razones.

El art. 14, apartados 2 y 3, al atribuir a las CC.AA. que posean competencias en esta materia, a través de la disposición final primera, núms. 3 y 4, tan sólo la ejecutiva, cuando les corresponde también la de desarrollo legislativo.

El art. 25, apartado 1, epígrafes a), b), c), d), f) hasta el primer punto, h) e i) hasta el primer punto; apartado 2 hasta el primer punto y apartado 3, último párrafo, por incidir en los aspectos organizativos de las Sociedades mutuas y cooperativas a prima fija, sin conexión razonable y suficiente con los principios o bases de la ordenación de la actividad aseguradora, regulando además detallada y agotadoramente los requisitos de las mismas.

El art. 38, apartado 1, epígrafes a), b), c), d) y e), hasta el primer punto, y el apartado 2, primer punto: El apartado 1 a), por su remisión al art. 25, queda sujeto a las mismas objeciones que éste; los epígrafes b), c), d) y e), por invadir la competencia de la Generalidad sobre cooperativas en los mismos términos expresados en relación con el art. 25. Todos los preceptos citados, por superar el ámbito competencial estatal que resulta del art. 149.1.11 C.E.

El art. 42, apartado 1, por someter al control del Estado, a través del Ministerio de Economía y Hacienda (M.E.H.), determinadas actividades de las Entidades de seguros, lo que lesiona las competencias ejecutivas de la Generalidad en relación con las que están localizadas en su territorio, cuyo control nada tiene que ver con la competencia de coordinación de que goza el Estado.

El art. 48, por cuanto la materia de que trata no puede ser considerada básica (de hecho, ni tan siquiera la Disposición final primera, apartado 3, la incluye en su relación), por lo que debe entenderse que corresponde a la competencia autonómica de desarrollo normativo.

Los arts. 92.1, 93.1 y 3, y 106.1, en la medida en que atribuyen a la Administración central potestades ejecutivas que no le corresponden.

El art. 113.2, en tanto que sólo confiere al M.E.H. la potestad de autorizar el acceso al mercado de las Entidades españolas que tengan por objeto exclusivo el reaseguro, por las mismas razones expuestas en relación con los arts. 8.º y 12. Además, dada la amplitud e intensidad de las bases, no parece que pueda considerarse básica la supresión de toda competencia autonómica sobre Entidades de reaseguro.

El art. 117, en su apartado 1, por asignar al M.E.H. la competencia administrativa en todo lo relacionado con el reaseguro. El apartado 2, por considerar como elemento necesario para determinar el objeto de la competencia autonómica el que la localización de los riesgos de las Entidades se limita al territorio de la Comunidad Autónoma, ya que si

bien el territorio constituye de forma indiscutible el límite del autogobierno, lo es solamente como delimitación del ámbito sobre el que pueden adoptarse válidamente las decisiones autonómicas, no como acotación de la eficacia de dichas decisiones. Sostiene la representación de la Generalidad que el criterio mantenido en la demanda sobre la localización del riesgo, ha sido ratificado por el propio Gobierno en el Real Decreto Legislativo 1347/1985, de 1 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de la Producción de Seguros Privados, que, en su disposición final primera, 2, sólo se refiere al domicilio y al ámbito de operaciones para determinar la competencia de las Comunidades Autónomas. En cuanto al criterio relativo al ámbito de operaciones, sólo sería respetuoso con las competencias de la Generalidad si se entiende limitado al establecimiento de una organización empresarial permanente, no si se refiere también a la localización de los sujetos que se relacionen con la Entidad. El apartado 3, además, por pretender sujetar la competencia exclusiva prevista en el art. 9.21 del EAC a las bases de ordenación del seguro que pueda dictar el Estado. Respecto al apartado 4 se impugnan las dos primeras proposiciones: La primera por atribuir al Estado funciones ejecutivas; la segunda por atribuir al Estado la competencia del «alto control económico financiero», no prevista por la Constitución, de la que se derivan determinadas consecuencias de comunicación y que supone un control jerárquico e indeterminado contrario al principio de autonomía.

El art. 124.1, por considerar infracción muy grave el incumplimiento reiterado de los acuerdos emanados de la Dirección General de Seguros, omitiendo toda referencia a los precedentes de los Organos de gobierno de las Comunidades Autónomas.

La Disposición final primera, apartado 1.º, por pretender determinar los preceptos de la Ley 83/1984, que tienen carácter de básicos, lo que excede del contenido material que es propio al Real Decreto, además de declarar básicas actuaciones y decisiones que no lo son o regulaciones dotadas de un excesivo casuismo y detalle. El apartado 2, por idénticas razones y, además, por incluir preceptos que atribuyen al Estado funciones referidas a las cooperativas y al mutualismo. El apartado 4, por cuanto implica rebajar el techo competencial de las Comunidades Autónomas, que no solamente poseen la potestad ejecutiva sino también la de desarrollo legislativo.

La Disposición transitoria segunda, por desconocer asimismo las potestades normativas de la Generalidad.

La Disposición transitoria sexta, apartado 2, por desconocer las competencias ejecutivas de la Generalidad para la adopción de medidas oportunas en las materias que contempla.

C) Finalmente, impugna la Generalidad de Cataluña por su calificación como básicos los siguientes preceptos reglamentarios: Los arts. 26 al 36, ambos inclusive; 39 al 41, ambos inclusive; 43, apartado 1, a partir de «y en particular», y apartado 2; 45, apartados 2, 3, 4, 6, 7 y 8; 46, apartados 1 y 4; 47, apartado 2; 49 y 50; 51, apartados 2, 3 desde «elaborados de acuerdo», y 4; 52; 53; 54, apartados 2 y 3; 55, apartados 2, 3, 4, 5, 6 y 7; 56, apartado 2; 57; 58; 59; 60; 61; 63; 64; 65; 66, apartado 1, epígrafes b), c), d) y e), apartados 2, 3, 4 a partir de «su extensión» y apartado 5; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 74; 75; 77; 78; 79; 85, apartados 2 y 3; Disposición final primera, apartados 2 y 3 y Disposición final primera, apartado 3. La impugnación se formula por declarar básica la materia sobre la que versan, como por ampliar todavía más, por vía reglamentaria, la normativa declarada básica por la Ley 33/1984.

En primer lugar porque las bases no son un instrumento para lograr la coordinación entre la legislación estatal y la autonómica, sino tan sólo un medio de conseguir un mínimo común normativo, a partir del cual cada Comunidad Autónoma pueda satisfacer su propio interés general. Por ello, la normativa básica no ha de agotar la regulación de la materia ni impedir una diversidad de regulaciones, sino que ha de permitir la libre actividad legislativa de desarrollo por parte de las Comunidades que posean tal competencia normativa. Todo ello resulta conculcado por la normativa cuestionada, que alcanza una minuciosidad incompatible con las citadas características de la regulación básica.

Pero, además de extralimitarse en el contenido de la regulación básica, el Gobierno se ha excedido en el ejercicio de sus propias competencias, pues tras la Constitución es al legislador a quien corresponde determinar lo que ha de entenderse por bases en una determinada materia, a reserva de casos muy excepcionales. Por ello, si bien el Gobierno podría regular por vía reglamentaria algunos aspectos concretos de las materias básicas sobre ordenación del seguro, ello no significa que el poder central pueda complementar por dicha vía todo lo declarado básico, lo que supondría vaciar por completo las potestades de desarrollo normativo que corresponden a las Comunidades Autónomas.

Concluye su demanda el representante de la Generalidad solicitando que se declare que corresponde a la citada Institución la totalidad de las competencias controvertidas.

3. La Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó, por providencia de 18 de diciembre de 1985, admitir a trámite el conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña, dar traslado de la demanda y de los documentos que la acompañan al Gobierno por conducto de su Presidente y dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo a los efectos prevenidos en el art. 61.2 de la LOTC. Ordenó

asimismo publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

Tras haber solicitado y obtenido una prórroga de diez días del plazo otorgado al efecto, el Abogado del Estado presentó escrito de alegaciones, que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

A) En relación con las consideraciones generales formuladas por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Abogado del Estado se remite en parte a las alegaciones formuladas en los recursos acumulados 765 y 767/1984, en lo que respecta a la significación general de la Ley 33/1984, y su fundamentación en las competencias reservadas al Estado por los núms. 6, 11 y 13 del art. 149.1 C.E. Añade el representante del Gobierno que en el recurso no se cuestiona la cobertura legal del Real Decreto impugnado, por lo que atendida la ausencia de vulneraciones competenciales autónomamente imputadas a éste, la estimación del recurso contra la Ley 33/1984, extendería sus efectos a la norma reglamentaria, mientras que el rechazo del mismo haría innecesario pronunciarse sobre ella. En definitiva, sostiene el Abogado del Estado la falta de sustantividad propia del presente conflicto competencial.

Se fomite también el Abogado del Estado, en lo que respecta a lo sostenido por el Consejo recurrente sobre las mutualidades de previsión social y las cooperativas de seguros, a las alegaciones formuladas en los citados recursos acumulados. Finalmente, también sostiene el representante del Gobierno en relación con la supuesta extralimitación del Gobierno al asumir determinadas competencias ejecutivas, que este Tribunal ha señalado que la consecución del interés general en materia de ordenación de sectores económicos como el crédito, requiere que el Gobierno adopte medidas concretas de ejecución, debido a la dificultad de disociar en ciertos casos competencias de normación y de ejecución y a la necesidad de que dichas medidas tengan un carácter unitario como consecuencia de la necesaria preservación de un espacio económico unitario.

B) En cuanto a la impugnación de artículos concretos, sostiene el Abogado del Estado que, respecto a los arts. 2, aps. 1, 4 y 5 y 3 d), la controversia reproduce la suscitada en relación con la aplicabilidad de la Ley 33/1984 a las mutualidades de previsión social. A lo alegado entonces añade el Abogado del Estado lo siguiente: Que el Reglamento aprobado por el Real Decreto impugnado no vulnera lo previsto en la disposición final sexta, 2, de la Ley 33/1984, en relación con el desarrollo reglamentario de los preceptos legales relativos a las citadas mutualidades, por cuanto tanto la exposición de motivos como el propio Reglamento objeto del conflicto deja fuera de su ámbito a dichas Entidades (art. 1.2); que la competencia contemplada en el art. 2.5 del Reglamento no aparece discutida en sí misma y se justifica en que esta calificación es parte indiscutible del contenido de las bases de ordenación del seguro privado; y que el contenido del art. 3 d) reitera la letra a) del art. 2 de la Ley 33/1984, tratándose de operaciones sometidas a la legislación sobre seguros privados, con independencia de que las realicen mutualidades de previsión social.

También los arts. 8.1 y 12.1 del Reglamento reproducen la letra de los números 1 y 2 del art. 6 de la Ley. Los apartados 2 y 3 del art. 14 del Reglamento, y por remisión el núm. 2 del art. 48, desarrollando el art. 23 de la Ley, no añaden nuevas competencias en favor del Estado. Los arts. 25 y 38 del Reglamento en sus epígrafes impugnados desarrollan los arts. 13 y 14 de la Ley. El art. 42.1 del Reglamento incorpora el art. 22.1 de la Ley, y no hay, pues, lugar a su examen autónomo, como tampoco tienen sustantividad los arts. 92.1 (art. 37.1 de la Ley), 93.1 y 3 (letras c) y d) del art. 37.1 de la Ley) y 106.1 (art. 31.8 de la Ley). Son igualmente objeto de conflicto los arts. 92.1, 93.1 y 3 y 106.1, que reproducen respectivamente los núms. 1, 7, letras c) y d), y 8 del art. 31 de la Ley 34/1984, justificándose estas titularidades estatales por el sistema de responsabilidad frente a asegurados y beneficiarios que regula el Real Decreto-ley 10/1984. El art. 113.2 da desarrollo reglamentario al art. 27.2 de la Ley y la especificación de los requisitos precisos no puede disociarse de la competencia estatal. En cuanto a los distintos apartados del art. 117, sus números 1 a 4 reproducen los correlativos 1, 2, 3 y 4 del art. 39 de la Ley. Añade el Abogado del Estado a lo dicho con ocasión de la impugnación de la Ley que la actividad de los mediadores de seguros justifica que para la misma no se incluya la exigencia de localización de riesgos entendida como localización del interés asegurado, bastando atender al lugar donde se realice la actividad típica de mediación, lo que significa que cuando esa actividad trasciende al ámbito territorial de una determinada Comunidad Autónoma no pueda quedar sometida a la competencia de ésta. En el art. 124 j) la reproducción es el del art. 46.6 j) de la Ley.

La impugnación de los apartados 1, 2, 3 y 4 de la Disposición final primera tiene un carácter genérico, no se discuten contenidos concretos de las facultades normativas, y ejecutivas que por su carácter básico se reservan al Estado sino la viabilidad de la reserva como tal. La disposición final primera no tiene carácter exhaustivo y reconoce las competencias autonómicas de desarrollo y de ejecución. La jurisprudencia constitucional ha admitido la posibilidad de que para la definición de las bases, establecidas primordialmente por el legislador, se opere por vía del complemento reglamentario y la ordenación efectuada por la Ley 33/1984 no es la regulación íntegra de la materia. También el

Tribunal Constitucional ha admitido sobre todo en materias financieras, facultades de ejecución que por su naturaleza resultan indisolubles de las bases, para preservar en este sector el significado de ordenación básica uniforme requerido por el carácter unitario del espacio económico, sin que ello suponga eliminar un contenido real para las competencias autonómicas. Ni desde el punto de vista material ni desde el punto de vista procedimental cabe apreciar vicio de extralimitación competencial alguna.

La Disposición transitoria segunda del Reglamento reproduce el contenido de la transitoria segunda de la Ley, mientras que la transitoria sexta, apartado segundo, es igualmente reproducción de la Disposición transitoria sexta, apartado 2, de la Ley 33/1984, sin otro complemento que el comunicar a la Entidad interesada las circunstancias contempladas en la norma. Por todo ello se remite a las alegaciones formuladas en los recursos 765 y 767/84.

5. Solicitado por el Abogado del Estado la acumulación del presente conflicto a los recursos de inconstitucionalidad núms. 765 y 767/84, frente a la Ley 33/1984, el Pleno, por Auto de 10 de abril de 1986, denegó la acumulación por estimar que aun cuando el Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, tiene relación con la Ley recurrida, la distinta naturaleza de los recursos de inconstitucionalidad respecto al conflicto de competencias desaconsejan dicha acumulación «sin perjuicio de la relación causa a efecto que la decisión del recurso de inconstitucionalidad pueda producir en el conflicto».

6. La Sección Cuarta, por providencia de 16 de abril de 1986, acordó requerir al Abogado del Estado para que, dado que en sus alegaciones se remitía a las presentadas en los recursos de inconstitucionalidad 765 y 767/84, las ampliase o completase en su caso. Mediante escrito presentado el 6 de mayo de 1986, el representante del Estado señaló, en relación con el planteamiento general que encabezaba las alegaciones de la representación catalana, que sólo resulta procedente el análisis de las impugnaciones que suscitan una controversia competencial autónoma a la insita en la Ley 33/1984. Que, asimismo, tampoco resulta materia propia de este conflicto aquellas impugnaciones cuya consecuencia fuese la inconstitucionalidad de la determinación de bases efectuada por la Ley 33/1984. Finalmente, que la jurisprudencia constitucional ha recogido la posibilidad de reserva para el Estado de competencias ejecutivas en tanto constituyan contenido indisoluble de las titularidades básicas. El Abogado del Estado enumera a continuación los preceptos impugnados reiterando argumentos formulados en su primer escrito e insistiendo en la falta de sustantividad de gran parte de las impugnaciones, que van en realidad dirigidas contra la Ley 33/1984.

7. Mediante providencia de 12 de noviembre de 1990, la Sección Primera del Tribunal Constitucional acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 84 de la LOTC, conceder a las partes un plazo de diez días para alegar sobre los efectos que pudiera tener sobre el mantenimiento y resolución del conflicto planteado la doctrina constitucional contenida en la STC 86/1989.

8. El Abogado del Estado, en escrito presentado el 23 de noviembre de 1990, señala que los preceptos objeto del conflicto podrían clasificarse en tres grupos. El primer grupo es el de aquellos artículos que son reproducción de los correspondientes preceptos de la Ley. En la mayor parte de los casos, la STC 86/1989 no ha hallado inconstitucionalidad en tales preceptos, ni cabe por tanto encontrarla en los preceptos reglamentarios que los reproducen. En aquellos otros supuestos que la STC 86/1989 denegó carácter básico a preceptos de la Ley, lo mismo habrá que predicar de los correspondientes preceptos reglamentarios. Finalmente, es obvio que, cuando se trata de preceptos incluidos en el punto 2 del fallo, el correspondiente precepto reglamentario deberá ser entendido a la luz del fundamento pertinente.

Un segundo grupo de preceptos son impugnados en bloque sin razonamiento especial, y de los mismos se discute únicamente la declaración formal de su carácter de básicos que efectúa la Disposición final primera, 3 del Reglamento, con la restricción que introduce el núm. 4 de la propia Disposición. Rechaza la acusación de detallismo por ser ésta una pura apreciación subjetiva y porque el carácter básico no excluye, en ciertos casos, la necesidad de concreción. En cuanto a la inhabilidad del Reglamento para declarar básicos algunos de sus preceptos, por haber sido establecidas las bases agotadoramente en la Ley, señala que no hay razón alguna para aceptar dicha premisa, pues no es ilícito que un texto reglamentario pueda fijar bases donde sea preciso para completar la regulación legal (SSTC 227/1988, 132/1989 y la propia 86/1989, fundamento jurídico 23).

Excluidos los preceptos incluidos en los dos grupos anteriores, el conflicto se reduce a los arts. 2.1, 4 y 5, 3 d), 14.2 y 3, 25.1 y 2, 38.1 y 2, 43.1 y 2, 48, 113.2 y Disposición final primera, y las cuestiones formuladas en relación con ellos están ya aclaradas en la STC 86/1989, enumerando a continuación los fundamentos jurídicos de la citada Sentencia en que se resuelven las cuestiones planteadas por la parte demandante.

Como conclusión, el Abogado del Estado señala que cabe considerar objetivamente desaparecida la controversia, pues las cuestiones planteadas en el conflicto han quedado aclaradas por la STC 86/1989, y sin

controversia no puede subsistir el conflicto. Interesa, en suma, que se declare terminado el conflicto.

Añade finalmente que, en obediencia a instrucciones superiores, pone en conocimiento del Tribunal que «en cualquier caso, es voluntad del Gobierno proceder a la modificación del Real Decreto 1348/1985 para conformarlo a los criterios en la Sentencia de referencia».

9. En escrito presentado el 28 de noviembre, el Abogado de la Generalidad de Cataluña señala que si bien es cierto que la STC 86/1989 recayó sobre el marco competencial en el que se inserta este conflicto, no permite dar solución a muchas cuestiones planteadas en el mismo. Circunstancia que coadyuvó a que el propio Tribunal Constitucional no acumulase este conflicto a los recursos planteados contra la Ley. Pero, además, la Generalidad difiere de la referida Sentencia, en especial respecto de los criterios sobre la naturaleza básica de numerosas funciones de autorización, control e inspección de la actividad aseguradora, que en realidad se trata de funciones que pertenecen a la ejecución administrativa, competencia de la Generalidad. La resolución mediante Sentencia permitiría al Tribunal completar y quizás matizar esa primera resolución. Por todo ello, entiende que subsiste plenamente la controversia competencial.

10. El Pleno, en fecha 17 de septiembre de 1991, acordó oír a las partes sobre la incidencia que pudiera tener en el objeto del conflicto el Real Decreto 1128/1991, de 28 de junio, de modificación de los Reglamentos de Ordenación del Seguro Privado y de Entidades de Previsión Social.

El Abogado del Estado, en su informe, se refiere a las diversas modificaciones introducidas por la nueva normativa, estimando que la doctrina de la STC 86/1989 disipa toda duda que pudiera suscitarse sobre la lesión del orden competencial; por su parte, la Generalidad de Cataluña manifiesta que las concretas modificaciones introducidas en el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado no comportan en absoluto la pérdida de objeto del conflicto planteado en su día.

11. Por providencia de 17 de marzo de 1992, se señaló para deliberación y fallo el día 23 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como este Tribunal reconoció en su Auto de 10 de abril de 1986, que denegó la acumulación del presente conflicto de competencias a los recursos de inconstitucionalidad acumulados 765 y 767/84 promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado (a la que nos referimos en adelante simplemente como la Ley), la inconveniencia de acumular dichos procesos por falta de la oportuna homogeneidad entre los mismos se admitía «sin perjuicio de la relación causa a efecto que la decisión del recurso de inconstitucionalidad pueda producir» en el presente conflicto. Finalizados por la Sentencia 86/1989, de 11 de mayo, aquellos recursos de inconstitucionalidad, han quedado resueltos gran parte de los motivos del presente conflicto, en la medida en que, por tratarse de preceptos que reproducen o desarrollan sin cambios otros sobre los que este Tribunal ya se ha pronunciado, ha de estimarse que carece de sustantividad propia la controversia competencial suscitada respecto a los mismos. De haberse estimado la impugnación, porque la declaración de nulidad del precepto legal habría de llevar en este proceso, a idéntica declaración sobre los preceptos reglamentarios que reiterasen o desarrollasen aquella regla legal, mientras que la desestimación de aquel recurso por ausencia de la vulneración competencial denunciada haría innecesario un nuevo pronunciamiento o, cuando menos, un nuevo examen de dichos preceptos.

Se ha de partir, en consecuencia de la STC 86/1989 y limitar nuestro examen del Reglamento de Ordenación del Seguro Privado (Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto; en adelante, el Reglamento) a aquellos aspectos que puedan estimarse que tengan una entidad propia o carácter autónomo, ello sin perjuicio de las referencias o remisiones a la STC 86/1989 que sean precisas. Este carácter limitado del examen que ahora procede resulta además especialmente pertinente por la técnica empleada en el Reglamento. Siendo el mismo un reglamento general de desarrollo de una ley, en gran cantidad de supuestos se reproduce la integridad de los preceptos legales a desarrollar, añadiendo a continuación aquello que es propiamente desarrollo reglamentario de los mismos. De esta forma, gran parte de los preceptos reglamentarios reproducen primero un precepto legal (indicando incluso entre paréntesis el número de éste) y, a renglón seguido, se añade el desarrollo reglamentario.

2. Cabe prescindir, por tanto, de un análisis detenido de las competencias estatales (que no se reducen, como parece entender la representación de la Generalidad, a la prevista en el art. 149.1.11 C.E., sino que incluye también otras competencias reguladas en los arts. 149.1.6 y 149.1.13), así como de las competencias que corresponden a Cataluña, de desarrollo y ejecución en materia de seguros (art. 10.1.4 EAC), y exclusiva en materia de cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social (art. 9.21 EAC). Sólo estos

dos sectores concretos de las cooperativas de seguros y de las mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social escapan a las reglas generales en materia de seguros, quedando sujetas las Sociedades mutuas de seguros, comprendidas en el régimen del art. 149.1.11 C.E., a la competencia básica del Estado en materia de seguros (STC 86/1989, fundamento jurídico 5.º). En cuanto a la extensión de la competencia catalana sobre mutualidades no integradas en la Seguridad Social, la misma no excluye la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del seguro en cuanto las mutualidades realicen o lleven a cabo actividades aseguradoras sobre las que el Estado dispone de competencia normativa básica. De este modo, el título competencial específico de Cataluña no impide la competencia estatal de ordenación básica de esa actividad siempre que se respeten las peculiaridades de esas mutualidades, reservadas a la competencia autonómica, por lo que las normas básicas de la actividad aseguradora aplicables habrán de respetar la especificidad del mutualismo de previsión social y no podrá afectar al régimen jurídico estructural y funcional de tales mutualidades, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Lo mismo ha de afirmarse en relación con las cooperativas de seguros, en lo que se refiere a la actividad aseguradora de dichas Entidades (STC 86/1989, fundamento jurídico 7.º).

Así pues, las impugnaciones competenciales dirigidas contra los preceptos reglamentarios aplicables a las diversas Entidades dedicadas a la actividad aseguradora han de analizarse a la luz de la doctrina anteriormente resumida.

3. Un bloque de impugnaciones que merece alguna consideración previa es el dirigido contra el amplio sector del Reglamento declarado básico. Estas impugnaciones se dirigen bien contra la propia calificación como básicos de determinados preceptos, bien contra el carácter excesivamente agotador y detallista de la regulación declarada básica.

La consideración como básica de parte de la regulación reglamentaria aquí controvertida no puede derivar sino de lo prevenido, directa o indirectamente, en la propia Ley 33/1984, pues es del todo claro que existiendo —como aquí existe— una ley que ordena la materia, y que ha procedido ya a la definición de lo que en ella sea básico, no puede el Reglamento innovar tal calificación más allá de lo previsto en esa ley previa. Ello no descarta, ciertamente, la posibilidad de que el Real Decreto 1348/1985 contenga, a su vez, normas que merezcan ser calificadas de básicas, pues por tales habrá que tener no sólo, como es obvio, aquellas que en su texto se limitan a reproducir reglas legislativas de tal carácter (Disposición final primera, 1 y 2), sino también los preceptos reglamentarios que deban verse como ejecución o cumplimiento de una remisión hecha por la Ley 33/1984 para culminar o completar la regulación de la disciplina básica por ella misma definida. Cuestión distinta es si esto es lo que ocurre en todos y cada uno de los casos en que así se califica un precepto de este Real Decreto por su Disposición final primera, 3. Esto es, precisamente, lo que aquí se ha de ver y junto a ello, en fin, si el contenido de la ordenación básica introducida, en desarrollo de la Ley, por este Real Decreto resulta respetuoso con las competencias que corresponden a la Generalidad de Cataluña, pues la disciplina básica, según jurisprudencia constitucional constante, no puede alcanzar tal extensión que depare la abolición práctica de aquellas competencias. Si así no fuera, si el Real Decreto contrariase estos criterios en la ordenación de lo básico, es claro que tal vicio afectaría no a los preceptos materiales así calificados (que pasarían, en tal hipótesis, a ostentar la condición de derecho supletorio del autonómico), sino a las propias reglas sobre la aplicación territorial (a la Disposición final primera, 3, en este caso).

4. Tras las anteriores consideraciones generales procede que examinemos las impugnaciones que formula la Generalidad de Cataluña respecto a los preceptos del Reglamento de Ordenación del Seguro Privado.

Del Capítulo I (Disposiciones generales) se impugnan el art. 2, apartados 1, 4 y 5 y el art. 3 d) —precepto que reproduce el art. 2 d) de la Ley—, con base en el que el ámbito de aplicación del Reglamento no debería comprender la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión y de las cooperativas de seguros, por caer estas Entidades bajo competencia de la Generalidad. Deben ser rechazadas en aplicación de la doctrina sentada en la STC 86/1989, que se ha resumido en el fundamento jurídico segundo.

Del Capítulo II (Condiciones de acceso a la actividad aseguradora) se impugnan determinados incisos en los arts. 8, 12 y 14.

La impugnación del art. 8, apartado 1, y del art. 12, apartado 1 —que reproducen el 6.1 y 2 de la Ley—, relativos a la facultad de autorización por parte del Ministerio de Economía y Hacienda (M.E.H.) de las Entidades que se propongan realizar actividades de aseguramiento y conexas, ha de ser rechazada por las razones vistas en el fundamento jurídico 13 a) y b) de la STC 86/1989.

La impugnación del art. 14.2 y 3 se produce por entender la Generalidad de Cataluña que, por mediación de la Disposición final primera se le atribuye tan sólo la competencia ejecutiva, cuando le corresponde asimismo la legislativa de desarrollo. En realidad lo que resulta de la citada Disposición final no es tanto la atribución a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia de sólo las de

tipo ejecutivo, sino la declaración de que dichos apartados del art. 14 son básicos (Disposición final primera, 3), exceptuando de tal carácter las facultades que se atribuyen al M.E.H. por los incisos 2 a) y b) y 3 del citado precepto, puesto que se admite su ejecución por tales Comunidades Autónomas (Disposición final primera, 4). Quiere ello decir que la Comunidad recurrente tiene, en contra de lo que afirma, capacidad de desarrollo normativo de los citados preceptos, aunque siempre, ciertamente, respetando el desarrollo reglamentario estatal declarado básico. Así las cosas, basta con lo dicho para rechazar la queja, ya que no se excluye que las CC.AA. posean competencias normativas de desarrollo en relación con el art. 14.2 y 3 del Reglamento, el cual, por otra parte, no se encuentra entre los impugnados por haber sido declarados básicos por la Disposición final primera, 3 (página 20 de la demanda). Puede añadirse, con todo, a mayor abundamiento, que habiendo sido declarada básica la aprobación de Estatutos, plan de actuación y documentación de las Entidades dedicadas a la actividad aseguradora [art. 6.4 de la Ley y fundamento jurídico 13 c) de la STC 86/1989], no puede objetarse que también se atribuya tal carácter a la regulación del procedimiento de modificación de los mismos, del que, sin embargo, el Reglamento priva de carácter básico a las facultades otorgadas al M.E.H. en el art. 14, apartado 2 a) y b), y apartado 3.

5. El Capítulo III del Reglamento versa, al igual que el del mismo número de la Ley, sobre las Sociedades mutuas y las cooperativas de seguros. Y, como sucedía en los recursos contra la Ley, se impugnan preceptos del mismo por dos tipos de consideraciones. En unos casos, por entender que se trata de disposiciones que no se refieren a la actividad aseguradora, sino que inciden en aspectos organizativos de tales Entidades. En otros, no tanto por su contenido como por estimar, bien que la declaración de básicos de tales preceptos es improcedente al haberse efectuado por vía reglamentaria, bien que la regulación básica se ha efectuado de una manera excesivamente detallada y agotadora, impidiendo así a la Comunidad Autónoma desplegar sus potestades normativas.

Pese a su distinto fundamento es evidente, en relación con todas estas objeciones que, como dijimos en la STC 86/1989 «si alguno de los preceptos que se examinan no pudiera ser calificado de básico respecto a la ordenación del seguro, decaería su carácter preferencial o directamente aplicable a la regulación estatal, y tales preceptos serían exclusivamente de aplicación supletoria respecto a la legislación de las Comunidades Autónomas recurrentes sobre la materia» (fundamento jurídico 14). Y la imposibilidad de ser calificado como básico puede derivar tanto de que ciertos preceptos no se refieran propiamente a la actividad aseguradora, como de la inidoneidad del instrumento reglamentario para declarar básica una normativa o, en fin, del carácter detallista de la regulación, que excedería el ámbito de lo básico.

De este Capítulo se impugnan en concreto los siguientes artículos:

El art. 25 del Reglamento reproduce y desarrolla el art. 13 de la Ley, dedicado a las Sociedades mutuas y cooperativas a prima fija. Del mismo se impugnan el apartado 1, epígrafes a), b), c), d), f) hasta el primer punto, h) e i) hasta el primer punto; el apartado 2, hasta el primer punto, y el apartado 3, último párrafo. Parte de los epígrafes se impugnan por incidir directamente en los aspectos organizativos de las Sociedades mutuas y cooperativas a prima fija, sin conexión razonable o suficiente con los principios o bases de la ordenación de la actividad aseguradora y, todos ellos, por constituir una regulación detallada y agotadora de la materia.

Pues bien, si el citado art. 13 de la Ley fue declarado básico por la disposición final primera, 3 de la misma, y tal carácter fue confirmado por la STC 86/1989 (fundamento jurídico 15), la Disposición final primera, 3, del Reglamento no incluye el art. 25 del mismo entre los preceptos declarados básicos. Por consiguiente, sólo tienen ese carácter los incisos del art. 25 que son mera reproducción del art. 13 de la Ley, poseyendo los restantes incisos, sin necesidad de ninguna declaración adicional nuestra, una eficacia meramente supletoria en aquellas Comunidades Autónomas que posean competencias normativas sobre la materia, como la recurrente. No es fundada, por tanto, la queja formulada por la Generalidad.

Impugna la Generalidad de Cataluña los arts. 26 a 36, ambos inclusive, de forma genérica, por entender que su calificación como básicos por la Disposición final primera, 3, del Reglamento, es improcedente, tanto por efectuarse por vía reglamentaria como por el carácter en exceso detallista de los citados preceptos, que exceden el ámbito de lo básico. Tanto el art. 13 de la Ley, como los arts. 24 a 36 del Reglamento contienen la regulación de una modalidad de Sociedades mutuas y cooperativas de seguros, de aquellas que funcionan con un sistema de prima fija. El citado art. 13 de la Ley es el que contiene los aspectos básicos de tal regulación decididos por el legislador, que han sido desarrollados, como se ha visto antes, en el art. 25 del Reglamento. Ahora bien, muy distinta concepción deben recibir los arts. 26 a 36 del Reglamento, ya que éstos suponen completar de un modo acabado la regulación de dichas Entidades, como lo demuestra el último de dichos preceptos, el art. 36, en el que se indica la supletoriedad, en todo lo no previsto en la Ley, el propio Reglamento y los Estatutos de las referidas Entidades, respecto a los órganos de Gobierno de dichas

Entidades y a las relaciones de los socios con las mismas —que es a lo que se dedica la regulación legal y reglamentaria—, de la Ley de Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas en tanto no contradiga el régimen legal específico de esta clase de Sociedades. Pues bien, sin que sea preciso entrar en este caso en un examen detenido precepto por precepto, no puede aceptarse, por las razones vistas en el fundamento jurídico 3, que sea el propio Gobierno quien decida declarar básica toda la regulación reglamentaria de una materia sin habilitación legal para ello y cuando ya el legislador ha definido, directamente o por remisión, que sea lo básico. Puede que en algún caso sea razonable que toda la regulación, inclusive la reglamentaria, en los supuestos excepcionales a que se refería la STC 69/1988 (fundamento jurídico 5) deba ser declarada básica; pero no puede aceptarse (cuando no se justifica, como en el presente caso, la concurrencia de tales supuestos), que habiéndose limitado el legislador a declarar básicos algunos aspectos de esa regulación, decida el titular de la potestad reglamentaria declarar a su vez básico, no ya el directo desarrollo de tales aspectos (lo que en cambio no hace el art. 25 del Reglamento), sino el conjunto del desarrollo reglamentario, como efectúa en relación con los arts. 26 a 36 del Reglamento la Disposición final primera, 3, cuyo apartado 4 exceptúa tan sólo la facultad contemplada en el art. 31.1. Ha de acogerse, por tanto, la impugnación de la Generalidad de Cataluña y rechazar el carácter básico de los arts. 26 a 36 del Reglamento, lo que se traduce en la parte dispositiva de esta Sentencia en la pertinente declaración relativa a la mencionada Disposición final primera, 3.

El art. 38 del Reglamento reproduce y desarrolla el art. 14 de la Ley, relativo a las mutuas y cooperativas a prima variable, en forma análoga a lo que hace el 25 con el 13 de la Ley. Es impugnado bien por su remisión al art. 25, bien por las mismas razones esgrimidas por la Generalidad de Cataluña contra dicho art. 25. Al igual que ocurre con las impugnaciones dirigidas contra el citado precepto, deben decaer las formuladas contra el art. 38, el cual no ha sido declarado básico por la Disposición final primera, 3, del Reglamento, y sólo ostentan ese carácter, por consiguiente, los incisos del mismo que sean reproducción de la Ley. El resto de los incisos posee eficacia meramente supletoria para las Comunidades Autónomas con competencias normativas en la materia. Por lo demás, es preciso tener en cuenta que el art. 14.2 a) de la Ley fue declarado por la STC 86/1989 conforme al orden competencial, interpretado en los términos del fundamento jurídico 17 de la misma, declaración que afecta, como es obvio, al desarrollo del citado precepto legal.

El art. 39 pertenece al bloque de artículos impugnado por haber sido declarado básico por la Disposición final primera, 3, del Reglamento. Su contenido es equivalente, para las Sociedades mutuas y cooperativas a prima variable, al de los arts. 26 a 36 del Reglamento en relación con las mutuas y cooperativas a prima fija, ya que se remite a los citados arts. 26 a 36, así como al 47.2 (al que también se remite el art. 26 y que será examinado más adelante). Pues bien, es aplicable a este precepto lo que se dijo en relación con los arts. 26 a 36 del Reglamento, ya que el legislador declaró básico en relación con las mutuas y cooperativas a prima variable lo que consideró oportuno en el art. 14 de la Ley, sin que pueda el titular de la potestad reglamentaria declarar a su vez básico, por su propia voluntad, el conjunto del desarrollo reglamentario del mismo.

Los arts. 40 y 41, que desarrollan el art. 15 de la Ley, son impugnados por su carácter básico. Sin embargo, en ningún precepto del Reglamento se les atribuye tal cualidad, por lo que tan sólo la poseerán aquellos incisos que reproduzcan incisos de la Ley que ostenten el carácter de básicos. Debe recordarse aquí también que el citado art. 15 de la Ley fue declarado por la STC 86/1989, conforme al orden competencial, interpretado en los términos del fundamento jurídico 17 de la misma.

6. El Capítulo IV del Reglamento se refiere a las condiciones para el ejercicio de la actividad aseguradora y desarrolla el Capítulo V de la Ley. Del mismo se impugnan los siguientes artículos:

El art. 42.1, relativo al control de la Administración del Estado, que es reproducción del art. 22.1 de la Ley y respecto al que hay que estar a lo decidido en el fundamento jurídico 22 de la STC 86/1989.

Los arts. 43 a 46 del Reglamento, ambos inclusive, se refieren a la contabilidad y publicidad de la actividad aseguradora. De ellos son declarados básicos por la Disposición final primera, 3, del Reglamento el 43, el 45 y el 46, y son impugnados por tal razón el art. 43, apartado 1, a partir de la locución «y, en particular...» y apartado 2; el 45, apartados 2, 3, 4, 6, 7 y 8 y el 46, apartados 1 y 4.

La Ley declara básico que el control de la actividad, publicidad, situación financiera y estado de solvencia de las Entidades de seguros se atribuya a la Administración del Estado (art. 22) y establece que «las Entidades llevarán los libros de contabilidad y facilitarán la documentación e información que sean necesarias para el ejercicio de dicho control en la forma que reglamentariamente se determine» (art. 22, apartado 1, cuyo carácter básico fue impugnado, rechazándose tal impugnación por la STC 86/1989 fundamento jurídico, 22). Siendo básica la atribución del citado control al Ministerio de Economía y Hacienda y teniendo en cuenta la citada remisión a la potestad reglamentaria, no puede objetarse

que el Reglamento haya declarado básicos los artículos citados, en tanto que los mismos se refieren precisamente a reglas de contabilidad y publicidad que deben hacer posible dicho control. En este caso hay que entender que las normas calificadas como básicas por el Reglamento se encuentran en una relación de directo desarrollo de la materia básica declarada por la Ley. Debe rechazarse, por tanto, la impugnación formulada por la Generalidad de Cataluña.

El art. 47 del Reglamento relativo a los Estatutos de las Entidades aseguradoras, es declarado básico por la Disposición final primera, 3, y se impugna dicha cualidad respecto al apartado 2, que enuncia el contenido mínimo de tales Estatutos. Sin embargo, el art. 23.1 de la Ley, precepto que ostenta el carácter de básico, establece que los Estatutos de dichas Entidades se ajustarán a lo establecido en la propia Ley, en sus disposiciones complementarias y en la legislación que les sea aplicable con carácter subsidiario. Dicha remisión efectuada por el legislador a la legislación complementaria es suficiente para entender que la calificación como básico del art. 47 del Reglamento está amparada por el legislador como complemento necesario de la normativa legal básica. Ha de rechazarse por ello la impugnación de la Generalidad.

El art. 48 del Reglamento, relativo a la aprobación de pólizas, bases técnicas y tarifas, en desarrollo del art. 23 de la Ley, no ha sido declarado básico por la Disposición final primera, 3, por lo que la impugnación formulada en relación con el mismo debe rechazarse por iguales razones a las vistas en el fundamento jurídico quinto, en relación con el art. 25 del Reglamento. En consecuencia, el art. 48 del Reglamento posee valor supletorio en el territorio de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto, puesto que los incisos que reproduce del referido art. 23 de la propia Ley no tienen la cualidad de básicos. A ello no obsta el que el apartado 4 de la citada Disposición final incluya entre los artículos que menciona el 48, pues el reconocimiento de que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia puedan ejercer las facultades contenidas en el precepto impugnado no supone privación de las competencias normativas de desarrollo que estatutariamente correspondan a esas mismas Comunidades Autónomas.

Se impugna el carácter básico de los arts. 49 y 50 del Reglamento, relativos al primero al contenido de las pólizas en general y sus duplicados y el segundo a las peculiaridades de las pólizas en seguros de vida. Pues bien, la Ley, en su art. 23.2, declarado básico, declara que «el contenido de las pólizas deberá ajustarse a la Ley de Contrato de Seguro y a la presente». No existe, por tanto, ninguna remisión al Reglamento en relación con este punto, a diferencia de lo que ocurría en relación con los Estatutos, según hemos visto al examinar la impugnación del art. 47 del Reglamento. No puede, por tanto, aceptarse que considerando básico el legislador que el contenido de las pólizas deba ajustarse a la propia Ley y a otra sobre la materia, el Gobierno declare básico por su propia iniciativa el desarrollo reglamentario relativo a ese punto. Debe estimarse por ello la impugnación de la Generalidad y decaer el carácter básico de los citados arts. 49 y 50 del Reglamento, que tendrán valor supletorio en las Comunidades Autónomas con competencias de desarrollo normativo sobre la materia.

Del art. 51 del Reglamento, que trata sobre las tarifas de prima, se impugna el carácter básico del ap. 2, del ap. 3, en parte, y del ap. 4. El precepto impugnado desarrolla el art. 23.3 de la Ley, que es reproducido en el apartado 1 del mismo. Pues bien, el citado apartado 3, del art. 23 de la Ley, que posee la cualidad de básico y que contiene las previsiones que el legislador ha considerado necesario declarar básicos, tampoco efectúa ninguna referencia a su desarrollo reglamentario, de tal forma que pudiera entenderse que el titular de la potestad reglamentaria quedaba autorizado a declarar básicos aquellos incisos del Reglamento que lo desarrollan, y tampoco se observa una relación directa entre los incisos mencionados del Reglamento y lo declarado básico por el legislador. Ha de aceptarse también, por consiguiente, la impugnación de la Generalidad, y declarar que carecen de carácter básico los apartados 2, 3 desde «elaboradas de acuerdo...», y 4 del art. 51 del Reglamento.

También objeta la Generalidad de Cataluña que se declaren básicos los arts. 52 y 53, que recogen determinadas normas sobre bases técnicas, y el art. 54, que versa sobre la información estadística empleada para la elaboración de tarifas. Al no poder ampararse el carácter básico declarado por la Disposición final primera, 3, del Reglamento en ninguna previsión legal ni resultar tampoco dicho carácter básico consecuencia directa de la regulación legal básica, procede acoger la impugnación y declarar que no son básicos los citados preceptos.

7. El capítulo V del Reglamento se dedica a las garantías financieras durante el funcionamiento y se subdivide en dos secciones. La primera de ellas, que trata de las provisiones técnicas y constituye un amplio desarrollo del art. 24 de la Ley, comprende los arts. 55 a 75 del Reglamento, ambos inclusive, todos los cuales son declarados básicos por la Disposición final primera, 3. La Generalidad de Cataluña impugna el carácter básico de todos esos preceptos, con excepción de los arts. 55 ap. 1 (cuyo carácter básico deriva de ser reproducción del art. 24.1 de la Ley), 56 ap. 1, 62 y 66, apartados 1 a) y 4, hasta la primera coma.

Pues bien, el citado art. 24.1 de la Ley, que posee carácter básico, efectúa una expresa remisión al Reglamento para la forma de cumplir determinadas provisiones técnicas por las entidades aseguradoras. Por otra parte, el art. 24.2 de la Ley, cuyo carácter básico fue ratificado por la STC 86/1989 (fundamento jurídico 23), efectúa, asimismo una remisión al Reglamento en lo que respecta a los activos en que deberán invertirse las provisiones técnicas, así como respecto a la distribución, límites y condiciones que deben reunir las inversiones y los criterios de valoración de éstas, a efectos de la cobertura de provisiones técnicas. Por ello no puede objetarse que el Reglamento haya declarado básicos los arts. 55 a 75 del mismo, ya que del 55 al 61 son directo desarrollo del primer apartado del art. 24 LOSP, y los arts. 62 a 75 desarrollan las reglas sobre el cómputo de las provisiones técnicas y dan cumplimiento a la remisión efectuada por el apartado 2 de dicho art. 24 de la Ley.

Todo ello sin perjuicio de que las facultades de ejecución comprendidas en los citados artículos y que son enumeradas en el apartado 4 de la Disposición final primera del Reglamento —entre las que se comprende la incluida en el art. 24.3 de la Ley— correspondan a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, lo que supone, en definitiva, según se indicó en el fundamento jurídico 8.º de la STC 86/1989, privar del carácter básico a dichas facultades ejecutivas.

8. La Sección Segunda del Capítulo V del Reglamento trata en desarrollo de los arts. 25 y 26 de la Ley, del margen de solvencia, fondo de garantía y limitación de actividades, y comprende los arts. 76 a 81, ambos inclusive. De ellos son declarados básicos por la Disposición final primera, 3, ROSP los arts. 76 a 80, ambos inclusive, y tal carácter es impugnado por la Generalidad respecto a los arts. 77, 78 y 79.

El art. 25.1 de la Ley establece que las entidades aseguradoras deberán disponer en cada ejercicio económico, como margen de solvencia, de un patrimonio propio no comprometido, deducidos los elementos inmateriales, en la cuantía que determine el Reglamento de esta Ley. Al tener carácter básico este precepto y efectuar la mencionada remisión expresa al Reglamento, resulta admisible que éste haya declarado básicos los citados arts. 77, 78 y 79, puesto que el primero versa sobre las partidas integrantes del patrimonio propio no comprometido computable a los efectos del margen de solvencia y los arts. 78 y 79 la cuantía mínima de dicho margen en los diversos tipos de seguros. Ha de rechazarse, por consiguiente, la impugnación de la Generalidad.

9. Del Capítulo VI, del Reglamento, se impugna el carácter básico de los apartados 2 y 3 del art. 85, precepto que desarrolla el art. 28.5 de la Ley, que regula la agrupación transitoria de entidades aseguradoras. Dicho precepto, al que la Disposición final primera de la Ley atribuye carácter básico, resultó privado de dicha cualidad por decisión de nuestra STC 86/1989 (fundamento jurídico 24 y punto 1 del fallo), que consideró injustificado que el Estado se reservase como básica la autorización para una agrupación transitoria cuando no lo hacía con la relativa a la agrupación definitiva respecto a las entidades sujetas a la competencia de las Comunidades Autónomas. Desprovisto de carácter básico el citado apartado 5, del art. 28 de la Ley, igual suerte deben correr los apartados 2 y 3 del art. 85 del Reglamento que lo desarrollan, procediendo acoger, por tanto, la impugnación efectuada por la Comunidad recurrente.

10. Del Capítulo VII del Reglamento, que trata sobre la revocación de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de las entidades aseguradoras y de la disolución, liquidación e intervención de éstas, se impugnan los arts. 92, ap. 1, 93, aps. 1 y 3, y 106, ap. 1. La razón común es que en ellos se atribuyen a la Administración Central determinadas potestades ejecutivas que la Comunidad recurrente estima que le corresponden a ella.

El apartado 1 del art. 92 del Reglamento no contempla expresamente ninguna potestad de tipo ejecutivo, puesto que se limita a reiterar lo establecido en el art. 31.7 de la Ley respecto a que el nombramiento, revocación, responsabilidad, competencia y funciones de los liquidadores se regirán por la normativa propia de la Entidad de que se trate, de la que será supletoria la Ley de Sociedades Anónimas, con las particularidades previstas en el propio apartado 7 del art. 31 de la Ley. Ha de rechazarse por ello la impugnación de tal precepto del Reglamento.

—Es obvio, en cambio, que en cuanto a las citadas particularidades previstas en el referido art. 31.7 de la Ley, hay que estar a lo dispuesto en las STC 86/1989, fundamento jurídico 27 y punto 1 del fallo.

Así, los apartados 1 y 3, del art. 93, se limitan precisamente a reproducir dos de tales particularidades, las contempladas en las letras c) y d), del art. 31.7 de la Ley. La Sentencia citada declaró contrario al orden competencial considerarlas básicas, y, por ello, que resultaba improcedente reservar a la Administración del Estado tales atribuciones. Debe, pues, acogerse la impugnación efectuada contra el Reglamento y declarar no básicos ambos apartados.

Igualmente, cabe considerar que vulnera el orden competencial el apartado 1 del art. 106 del Reglamento, que se limita a reproducir el art. 31.8 de la Ley, cuyo carácter básico en cuanto a las funciones encomendadas al Ministerio de Economía y Hacienda fue rechazado en

la referida Sentencia (fundamento jurídico 27 y punto 1.º, apartado segundo del fallo).

11. Del Capítulo IX del Reglamento, que trata sobre la actividad de reaseguro, se impugna el apartado 2 del art. 113, en tanto confiere sólo al Ministerio de Economía y Hacienda la potestad de autorizar el acceso al mercado de las entidades españolas que tengan por objeto exclusivo el reaseguro. Ha de rechazarse la impugnación, ya que dicha atribución estaba prevista en el art. 37.2 de la Ley, cuyo carácter básico fue confirmado por la STC 86/1989 (fundamento jurídico 29), precepto que contiene, además, una expresa remisión al Reglamento, que es desarrollada en el referido art. 113.2 del mismo.

12. Del Capítulo X del Reglamento, que trata de la competencia y acción administrativa, se impugna el art. 117, con excepción del último inciso del apartado 4 y del apartado 5.

-Es claramente infundada la impugnación del primer apartado, que se limita a reproducir el apartado 1, del art. 39 de la Ley. Ambos preceptos, legal y reglamentario, no efectúan declaración competencial alguna, sino que, simplemente, especifican qué Ministerio de la Administración del Estado es el competente para ejercer las competencias que sobre seguro y reaseguro privado correspondan a dicha Administración, añadiendo el precepto reglamentario el órgano a través del cual dicho Ministerio ejercerá tales competencias. Debe, pues, rechazarse la impugnación de este precepto.

-Los apartados 2 y 3 reproducen literalmente los correlativos del mismo art. 39 de la Ley -con la excepción de que en el art. 117.3 ROSP se omite la referencia a los Montepíos y Mutualidades de Previsión Social no integrados en la Seguridad Social-, que fueron examinados en la STC 86/1989. Hay que estar, por consiguiente, a lo declarado en dicha Sentencia, en sus fundamentos jurídicos 9 a 11 y 30, así como, en relación con el apartado 2, del art. 39 de la Ley, en el punto 2.º del fallo -declaración interpretativa ésta que afecta al ap. 2 del art. 117 del Reglamento ahora impugnado.

Así, según se dijo en el referido fundamento jurídico 30 de la STC 86/1989, en relación con el art. 39.2 de la Ley, «ha de considerarse que sería contraria al reparto constitucional de competencias la restricción al seguro directo de la posibilidad de desarrollo y ejecución autonómica, posibilidad que debe entenderse también referida al reaseguro, en cuanto modalidad del seguro privado. Así interpretado, no resulta inconstitucional el art. 39.2», afirmación que hay que reiterar en relación con el art. 117.2 del Reglamento impugnado. En relación con la impugnación del art. 117.3 del Reglamento, que se funda en la aplicabilidad de las bases de ordenación del seguro dictadas por el Estado a la materia comprendida en el art. 9.21 del Estatuto de Autonomía, de competencia exclusiva de la Comunidad recurrente, son aplicables también los razonamientos expresados en los fundamentos jurídicos 6.º y 7.º de la STC 86/1989.

En cuanto al apartado 4, que reproduce literalmente el correlativo del art. 39 de la Ley, la Generalidad de Cataluña impugna tan sólo las dos primeras proposiciones, relativas a la primera a la competencia estatal sobre autorizaciones y revocaciones para el ejercicio de la actividad aseguradora, y la segunda a la atribución al Estado del alto control económico financiero de las entidades aseguradoras comprendidas en el apartado 3 de dicho artículo, respecto de las que las Comunidades Autónomas poseen competencias exclusivas. Pues bien, la impugnación del primero de dicho inciso fue ya rechazada en la STC 86/1989 (fundamentos jurídicos 13 y 30). Y la que hace referencia al segundo inciso, fue también rechazada en el fundamento jurídico 31. Igual rechazo deben, pues, seguir ahora las formuladas contra el apartado 4 del art. 117 del Reglamento, siendo de aplicación, como es evidente, las razones expresadas en los mencionados fundamentos jurídicos de la STC 86/1989.

De este capítulo se impugna también el epígrafe j) del art. 124 del Reglamento, que sanciona como infracción muy grave el reiterado incumplimiento de los acuerdos o resoluciones emanados de la Dirección General de Seguros, por no otorgar igual consideración al incumplimiento de aquellos emanados de los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas. Este inciso es reproducción literal del art. 43.6 j) de la Ley, cuya constitucionalidad fue avalada en la STC 86/1989, en su fundamento jurídico 33, a cuyas razones basta ahora remitirse para desestimar la impugnación formulada.

13. De la Disposición final primera del Reglamento se impugnan sus cuatro apartados. Nada hay que añadir en relación con la impugnación de los dos primeros a lo que ya se dijo en la STC 86/1989, puesto que son reproducción literal de los dos primeros apartados de la Disposición final primera de la Ley, que establecen los preceptos de la propia Ley que reciben la consideración de básicos, cuestión que, como se indicó en el fundamento jurídico 30 de la citada Sentencia, se examinó a lo largo de la misma en relación con los diversos artículos de la Ley incluidos en los citados apartados de la referida Disposición final primera.

Igual sucede con el apartado 3, que enumera los preceptos del Reglamento que tienen la consideración de básicos, además de los

preceptos de la Ley con ese carácter y reproducidos en el Reglamento. Pues bien, como se dijo en la STC 86/1989 respecto a la correspondiente Disposición de la Ley (fundamento jurídico 35), hay que tener en cuenta las consideraciones hechas en relación con los diversos artículos del Reglamento declarados básicos por esta Disposición final primera, 3, e impugnados por tal razón, considerándose por tanto inconstitucional tal declaración de básicos respecto de aquellos preceptos que, según se ha ido enumerando en esta Sentencia, no lo son.

En cuanto a la impugnación dirigida contra el apartado 4, se funda en que en el mismo se atribuye a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de seguros la potestad de ejercer determinadas competencias ejecutivas allí enumeradas, lo que supondría rebajar el techo competencial de aquellas Comunidades que tienen no sólo la potestad ejecutiva, sino también la de desarrollo legislativo. Sin embargo, en modo alguno puede entenderse que la citada disposición tiene semejante consecuencia. Por el contrario, como se dijo en la STC 86/1989 en relación con análoga Disposición de la Ley y se ha recordado en esta Sentencia en relación con algún precepto del Reglamento impugnado, el efecto del citado apartado es privar de carácter básico a tales facultades ejecutivas, sin que suponga ello en modo alguno limitar las competencias normativas de desarrollo que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas con competencias sobre el seguro privado.

14. Se impugnan, finalmente, la Disposición transitoria segunda y el apartado 2 de la sexta. La Disposición transitoria segunda es reproducción literal de la correlativa Disposición de la Ley, y debe decaer su impugnación por las razones vistas en el fundamento jurídico 39 de la STC 86/1989. En cuanto al 2 de la Disposición transitoria sexta, es reproducción del apartado 2 de la Disposición transitoria séptima de la Ley y su impugnación debe igualmente decaer por las razones vistas en el fundamento jurídico 40 de la referida STC 86/1989.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar en parte el conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña contra el Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, sobre el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado y, en consecuencia:

1.º Declarar contraria al orden constitucional y estatutario de competencias y, por consiguiente, nula, la Disposición final primera, apartado 3, en tanto declara básicos los siguientes preceptos:

Arts. 26 a 36, ambos inclusive; art. 39; arts. 49 y 50; art. 51, apartados 2, 3 y 4; arts. 52, 53 y 54; art. 85.2 y 3; art. 93, apartados 1 y 3, y art. 106, apartado 1.

2.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y dos.-Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Venayas.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Luis López Guerra.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo.-José Vicente Gimeno Sendra.-José Gabaldón López.-Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Francisco Rubio Llorente a la Sentencia que resuelve el conflicto de competencia núm. 1.154/1985

He disentido de la opinión de mis colegas en cuanto que declara contraria al orden constitucional de competencias la Disposición final primera, apartado 3, en relación con los arts. 26 a 36, 39, 49, 50, 51, apartados 2.3 y 4, 52, 53 y 54 del Reglamento.

La razón de mi disentimiento es doble: De una parte, no comparto el argumento central, según el cual el Reglamento dictado en desarrollo de una Ley que, en todo o en parte, ha sido clasificada como básica, no puede declarar a su vez que determinados preceptos del propio Reglamento tienen carácter básico, a menos que la norma legal que esos preceptos desarrollan o complementan haga una referencia concreta al Reglamento. A mi juicio basta con que la Ley total o parcialmente básica contenga una habilitación o autorización a la potestad reglamentaria, para que, en uso de ésta, pueda atribuirse carácter básico a las normas que desarrollan preceptos legales de esa naturaleza. Como es obvio, esa

declaración podría ser impugnada y eventualmente invalidada cuando los preceptos reglamentarios pretendidamente básicos no sean determinaciones accesorias y complementos indispensables de la regulación legal, pero este defecto nada tiene que ver con la falta de habilitación legal, que ya existe. La multiplicación partenogenética de esta autorización única, incluyéndola en cada uno de los artículos de la Ley no pasaría de ser una complicación.

En segundo lugar, este argumento central que no comparto no ha sido tampoco aplicado de modo sistemático a todos los preceptos

impugnados. En mi opinión, las remisiones al Reglamento contenidas en los arts. 13.5, 14.2, 22.1 y 23.2 de la Ley deberían haber llevado respecto de los arts. 26 a 36, 39 y 49 a 54 del Reglamento exactamente a la misma conclusión a la que, en relación con los arts. 43 a 47 del Reglamento se llega en virtud de las menciones que se hacen en los arts. 22 y 23.1 de la Ley.

Dada en Madrid a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Francisco Rubio Llorente.—Rubricado.

8039

Pleno. Sentencia 36/1992, de 23 de marzo. Conflicto positivo de competencia 17/1986. Promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 17 de julio de 1965 del Consejero del Departamento de Economía y Hacienda del País Vasco sobre valores aptos para la cobertura técnica de entidades de seguro.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, 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 José Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 17/1986, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con la Orden de 17 de julio de 1985 del Consejero del Departamento de Economía y Hacienda del País Vasco sobre valores aptos para la cobertura de reservas técnicas de entidades de seguros de capitalización y ahorro y entidades de previsión social voluntaria con sede en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ha sido parte el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Madariaga Zamalloa. Ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado el 4 de enero de 1986, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación y previo requerimiento de incompetencia acordado por el Consejo de Ministros en sesión de 23 de octubre de 1985 y desatendido por el Gobierno Vasco, formaliza, con expresa invocación del art. 161.2 de la Constitución, conflicto positivo de competencia en relación con la Orden de 17 de julio de 1985 del Consejero del Departamento de Economía y Hacienda del País Vasco, sobre valores aptos para la cobertura de reservas técnicas de entidades de seguros, de capitalización y ahorro y entidades de previsión social voluntaria con sede en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Alega el Abogado del Estado que la Orden impugnada invade la competencia que reserva al Estado el art. 149.1.11 de la Constitución y vulnera la vigente normativa estatal reguladora de las bases en materia de ordenación del seguro privado. Y ello tanto al delimitar su ámbito de aplicación como al regular, por remisión a su anexo, los valores mobiliarios aptos para la inversión de las reservas técnicas de las entidades referidas en la meritada Orden.

Por lo que se refiere al primer aspecto, aduce el Abogado del Estado que lo mismo para las entidades de seguro directo (art. 39.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto) que para las cooperativas de seguros y montepíos de previsión social (núm. 3 del propio precepto por remisión al número anterior), la delimitación subjetiva del ámbito competencial autonómico incluye, junto al domicilio en la Comunidad, dos exigencias desconocidas en la disposición objeto del conflicto: ámbito de aplicaciones y localización de riesgos. En este sentido, se remite el Abogado del Estado a lo argumentado en los autos acumulados de los recursos de inconstitucionalidad núms. 765 y 767/1984 para fundamentar la titularidad estatal de la fijación del punto de conexión que delimita el alcance de las competencias autonómicas y de los concretos requisitos señalados en los núms. 2 y 3 del art. 39 de la Ley 33/1984.

En lo que hace a la regulación de los valores aptos para la inversión de provisiones técnicas, el Abogado del Estado considera que la Orden controvertida incurre también en vicio de incompetencia, ya que se trata de una materia correspondiente, como parte de las bases, a la titularidad estatal: art. 24 de la Ley 33/1984 y arts. 64 a 71 y 73 y 74 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto, a cuya naturaleza

básica, y por tanto vinculante para las competencias normativas de desarrollo resultantes del art. 11.2, a), del Estatuto de Autonomía del País Vasco, se refieren, respectivamente, la Disposición final primera, 1, de la Ley y la Disposición final primera, 3, del Reglamento. Con arreglo a esa regulación básica, sostiene el Abogado del Estado, se concluye la aptitud para inversión de las provisiones técnicas de todos los valores mobiliarios que tengan cotización oficial en Bolsa, en tanto que la Orden objeto de conflicto restringe tal aptitud a los valores incluidos en su anexo, pretendiendo modificar el contenido de las bases estatales.

A lo anterior añade el Abogado del Estado que el Real Decreto 1341/1978, de 2 de junio, invocado en el preámbulo de la Disposición impugnada, ha quedado expresamente derogado por el Reglamento de 2 de agosto de 1985 (núm. 20 de la Disposición derogatoria del Real Decreto 1345/1985) y que, en cuanto a la Ley Vasca 25/1983, de 27 de octubre, y a los arts. 68 y 69 del Decreto autonómico 87/1984, de 20 de febrero, también aludidos en la disposición atacada y relativos a las entidades de previsión social voluntaria, debe tenerse en cuenta que la competencia del País Vasco, ex art. 10.23 de su Estatuto de Autonomía, ha de entenderse delimitada por la que tiene el Estado sobre las bases de la ordenación del seguro privado (art. 21, en relación con art. 19.2 de la Ley 33/1984), remitiéndose, nuevamente, el Abogado del Estado a lo aducido en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 765 y 767/1984.

Destaca asimismo el Abogado del Estado que la circunstancia de que el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado sea posterior a la Orden objeto de conflicto no obsta a la prevalencia de las bases contenidas en aquella norma estatal. La declaración de la titularidad de la competencia controvertida ha de atender, como señala la STC 87/1985 para el recurso directo, al momento del examen jurisdiccional, siquiera sea por el efecto de «inconstitucionalidad indirecta sobrevenida» que supone la modificación válidamente producida de la legislación estatal.

Finalmente, el Abogado del Estado advierte que la Orden discutida se separa al hablar de «reservas técnicas» de la terminología empleada en la legislación básica, que las denomina «provisiones técnicas», y pone de manifiesto que las entidades de capitalización y las de ahorro particular han sido suprimidas, las primeras en virtud de la disposición final tercera de la Ley 33/1984 y las segundas de acuerdo con el Real Decreto-ley 11/1981, de 20 de agosto.

Por todo ello, el Abogado del Estado interesa de este Tribunal que dicte Sentencia declarando que la titularidad estatal de la competencia ejercitada por la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante la Orden objeto de conflicto con la consiguiente anulación de esta última.

2. Por providencia de 22 de enero de 1986, la Sección acuerda: 1) Admitir a trámite el conflicto positivo de competencia. 2) Dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno Vasco por conducto de su Presidente, a fin de que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. 3) Dirigir oficio al Presidente de la entonces Audiencia Territorial de Bilbao para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo a los efectos de lo previsto en el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. 4) Tener por invocado por el Gobierno de la Nación el art. 161.2 de la Constitución, con suspensión, a comunicar al Presidente del Gobierno Vasco, de la Orden impugnada. 5) Publicar la incoación del conflicto y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del País Vasco para general conocimiento.

3. Por escrito registrado el 14 de febrero de 1986, el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Javier Madariaga Zamalloa, se declara persona en el conflicto y, previa prórroga de diez días concedida, a solicitud del interesado, por providencia de la Sección de 19 de febrero de 1986, formula sus alegaciones en escrito que tiene entrada en este Tribunal el 6 de marzo de 1986.

En lo que toca a la delimitación del ámbito de aplicación de la Orden impugnada, el Abogado del Gobierno Vasco alega que el único criterio válido ha de ser el del domicilio social y no el triple punto de conexión que emplea el art. 39.2 y 3 de la Ley 33/1984. El Tribunal Constitucional (se citan las SSTC 37/1981, 72/1983 y 44/1984) ya ha señalado que la limitación territorial de las competencias de las Comunidades Autónomas no significa que les esté vedado a éstas adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho fuera del territorio nacional.