

cia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como importante límite la imposibilidad de que con posterioridad a la Constitución se actualicen dichas normas por la misma vía reglamentaria, puesto que ello no respetaría el sistema de producción de normas jurídicas impuestas en la Constitución» (FJ 9).

c) Pues bien, como declaramos en la citada STC 52/2003, de 17 de marzo, y hemos de reiterar ahora en relación con las infracciones por las que ha sido sancionada la demandante de amparo, esto es, las previstas en el art. 51.1.4 y 6 del Reglamento de denominación de origen calificada «Rioja», «sin necesidad de que nos pronunciemos acerca de si los términos empleados por el art. 129.2 c) del Reglamento del vino en lo que se refiere a 'los actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio' implican una descripción de la conducta infractora que alcanza a satisfacer las exigencias de taxatividad que el art. 25.1 CE impone en la previa descripción normativa de las conductas a sancionar por la Administración, dicho art. 129.2 c) es el antecedente próximo. [d]el precepto de rango infralegal aplicado por la Administración al sancionar a la demandante de amparo. Así, la Administración se apoya en una normativa reglamentaria sancionadora, aprobada con posterioridad a la Constitución y tributaria inmediata de una regulación preconstitucional: el Decreto 835/1972, de 23 de marzo, que si bien viene a dotar de contenido en materia sancionadora a la ilimitada deslegalización que habilita el art. 93 del Estatuto del vino de 1970, incumple las exigencias formales del principio de legalidad penal que, con carácter general, se imponen a toda norma sancionadora desde la perspectiva del art. 25.1 CE».

«Este panorama descubre –concluíamos en la citada Sentencia– que las normas sancionadoras del Reglamento de la Rioja prolongan, revitalizando hasta la actualidad, otros preceptos cuya pervivencia en el ordenamiento constitucional se justificaba en necesidades de continuidad en el ordenamiento, apoyadas en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Necesidades que si por un lado han de ponderarse restrictivamente en todo caso, como supuesto limitativo que son de un derecho fundamental, por el otro se ven matizadas progresivamente conforme avanzamos en nuestro tiempo, el de la vigencia de la Constitución. Posterior a la de ésta, el art. 51.1 [4 y 6] del Reglamento de la Rioja hace perdurar en el presente un sistema de producción de normas sancionadoras contrario al art. 25.1 CE. De ahí que, conforme a la doctrina más arriba expuesta, tengamos que concluir que dicho precepto reglamentario carece del fundamento de legalidad mínimo en el que la Administración pueda justificar constitucionalmente el ejercicio de su potestad sancionadora» (FJ 9).

La aplicación de la doctrina constitucional reseñada ha de conducir a la estimación de la demanda de amparo en cuanto a la denunciada vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora.

#### 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 la demanda de amparo presentada por Bodegas Bagordi, S.L. y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado el derecho de la recurrente en amparo a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Resolución del Director General de Alimentación de 10 de mayo de 2000 y de la Orden Ministerial de

28 de febrero de 2001 dictada por el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, recaídas ambas en el expediente sancionador núm. 3679-R, así como la de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 167/2004, de 12 de febrero, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 467-2001.

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

Dada en Madrid, a 20 de junio de 2005.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Elisa Pérez Vera.–Eugeni Gay Montalvo.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Firmado y rubricado.

**12534** *Pleno. Sentencia 173/2005, de 23 de junio de 2005. Recurso de inconstitucionalidad 453/1996. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 30/1995, de ordenación y supervisión de los seguros privados. Competencias sobre ordenación de los seguros y mutualidades: desarrollo reglamentario de bases estatales; autorizaciones válidas en el espacio económico europeo; triple punto de conexión para delimitar las competencias autonómicas (SSTC 86/1989 y 330/1994). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 453/96, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 9.3 y la remisión al mismo contenida en el art. 10.2; 66.2 a) y 69.2; el primer apartado de la disposición adicional sexta; el segundo párrafo del apartado 8 de la disposición adicional séptima y el primer apartado de la disposición final primera, en cuanto que atribuye carácter básico a los artículos mencionados, de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo de Gobierno, interpuso, mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 de febrero de 1996, recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, de los que se hace mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.

Seguidamente se sintetiza el contenido del escrito rector de este proceso constitucional:

a) Dicho escrito se abre con una exposición sobre el «planteamiento general del presente recurso», donde el Abogado de la Generalidad de Cataluña, tras constatar que en los años inmediatamente anteriores a su interposición este Tribunal emitió diversos pronunciamientos en torno a la distribución de competencias en materia de seguros (al respecto, cita expresamente las SSTC 86/1989, 35/1992 y 330/1994), apunta que la Ley 30/1995 ahora impugnada no responde a los mismos parámetros que la anterior y por ella derogada Ley 33/1984, de ordenación del seguro privado, de manera que las respuestas jurisprudenciales dadas durante la vigencia de esta última Ley han perdido su utilidad. Sin negar que algunos principios y líneas directrices de la actual ordenación existieran ya en la Ley de 1984 –modificada por el Real Decreto Legislativo 1255/1986 para adaptarla a los compromisos derivados del Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas–, lo cierto es que la nueva ordenación de los seguros privados responde esencialmente a una novedosa concepción de la actuación administrativa sobre las entidades aseguradoras.

Siempre según el Abogado de la Generalidad de Cataluña, resulta significativo que en la exposición de motivos de la Ley 30/1995 se mencionen hasta un total de siete Directivas europeas que son objeto de trasposición al Ordenamiento interno. Tan significativo que cabe sostener que el sentido principal de la nueva Ley radica justamente en la recepción y aplicación en nuestro Derecho del concepto de «autorización administrativa única» tanto en los seguros de vida (Directiva 92/96/CEE) como en el resto de los ramos del sector (Directiva 92/49/CEE).

En coherencia con el objetivo global de las Directivas comunitarias, el único punto de conexión utilizado para determinar la competencia de autorización y control de las entidades aseguradoras es el del domicilio social, de tal modo que partiendo del mismo dichas entidades pueden ejercer las libertades de establecimiento y de prestación de servicios en cualquier parte del espacio económico europeo. Dicho de otro modo, el sistema de autorización administrativa única impide que se sigan aplicando los puntos de conexión referentes al ámbito de operaciones y a la localización de los riesgos asegurados, pues resultan intrínsecamente contrarios a los objetivos perseguidos por las Directivas comunitarias. La autorización administrativa inicial extiende su validez y eficacia a todo el espacio económico europeo, requiriéndose tan sólo que se notifique a las autoridades del Estado de origen la actividad que se piensa desarrollar en otro Estado miembro.

Para evitar posibles distorsiones en un sector tan dinámico como el de los seguros, el sistema de autorización administrativa única y de vínculo permanente se acompaña en las Directivas comunitarias de un régimen de supervisión en cuya virtud se garantiza a las entidades aseguradoras un tratamiento semejante en todo el espacio económico europeo, lo que comporta que los niveles de control de la solvencia y de protección del asegurado resulten equiparables. A ese fin contribuye el ejercicio de las funciones supervisoras, en las que se refuerza su carácter reglado, pues habrán de aplicarse unos parámetros previamente establecidos que, además, deberán resultar equivalentes en todo el ámbito espacial. En resumen, se trata de alcanzar el objetivo de la armonización comunitaria no mediante la creación de una Administración única y superior en la materia, sino estableciendo una normativa uniforme y asegurando unos parámetros de control semejantes.

Pues bien, aunque es cierto que la Ley 30/1995 incorpora las Directivas comunitarias a las que se ha hecho referencia de un modo que puede calificarse en general como correcto desde la perspectiva material, no lo es menos que dicha corrección se limita a las entidades de seguros que dependen de la Administración estatal, negándose por el contrario su aplicación y el camino hacia Europa a las entidades inicialmente dependientes de las Administraciones autonómicas. Así, la incorporación al ámbito europeo es utilizada por el Estado para asumir unas competencias ejecutivas, de las que en principio carecería, en relación con casi todas las entidades aseguradoras, incluidas las mutuas de previsión social. Frente a esto, sostiene el Abogado de la Generalidad de Cataluña que el concepto de autorización administrativa única pone de manifiesto la improcedencia de exigir el triple punto de conexión a la hora de someter una entidad aseguradora al control de las Administraciones autonómicas así como la innecesariedad de seguir manteniendo como básico el acto administrativo de la autorización, y en su caso la revocación, de dichas entidades.

b) A continuación, se hace una sucinta referencia al «marco competencial del presente recurso», partiendo del análisis pormenorizado que se recoge en la STC 86/1989, de 11 de mayo (FFJJ 2 a 11) y del resumen recogido en la STC 35/1992, de 23 de marzo, FJ 2.

Así, en relación con los títulos competenciales de titularidad estatal, se destaca el art. 149.1.11 CE, en cuanto se refiere a las bases de la ordenación de los seguros, pero también el art. 149.1.6 CE, pues incide sobre el régimen contractual de las distintas modalidades de seguros y, finalmente, el del art. 149.1.13 CE, relativo a la planificación general de la actividad económica.

En cuanto a las competencias de la Generalidad de Cataluña, se menciona la de desarrollo y ejecución en materia de seguros (art. 10.1.4 EAC) y, en particular, la exclusiva sobre cooperativas, pósitos y mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social (art. 9.21 EAC). No obstante su carácter exclusivo, se reconoce que esta última competencia autonómica no excluye la competencia estatal sobre bases de ordenación del seguro en cuanto que dichas mutualidades realicen o lleven a cabo actividades aseguradoras sobre las que el Estado ostente competencia normativa básica. Por otra parte, las bases estatales en la materia deben posibilitar el ejercicio de las correlativas competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución, como ya se advirtiera, justamente por referencia a la competencia asumida por la Generalidad en virtud del art. 10.1.4 EAC en la STC 155/1993, de 6 de mayo, FJ 1.

c) La exposición de los motivos por los que se solicita la declaración de inconstitucionalidad y consecuente nulidad de los diversos preceptos legales impugnados comienza con el art. 9.3 y la remisión que al mismo se efectúa en el art. 10.2, ambos, obviamente, de la Ley 30/1995.

Por lo que hace al art. 9.3, se apunta que se recurre por habilitar expresamente al poder reglamentario para que desarrolle y complete, con carácter básico, las normas que ya figuran en la Ley con tal naturaleza. Para el Abogado de la Generalidad de Cataluña, esta habilitación representa un exceso que redundaría en claro y notable detrimento de la competencia autonómica de desarrollo de la regulación estatal sobre las mutuas de seguros, hasta el punto de vaciarla prácticamente de contenido. Como ejemplo se menciona la remisión para la regulación reglamentaria del «tiempo anterior de pertenencia a la entidad para tener derecho a la participación en la distribución del patrimonio en caso de disolución», siendo así que en el párrafo inmediatamente anterior de la propia Ley se recoge una regulación legal más que suficiente al

establecerse que «en caso de disolución de la mutua, participarán en la distribución del patrimonio los mutualistas que la integren en el momento en que se acuerde la disolución y quienes, no perteneciendo a ella en dicho momento, lo hubiesen sido en el período anterior fijado en los estatutos; todo ello sin perjuicio del derecho que les asiste a los partícipes en el fondo mutuo» [art. 9.2 g)]. Sorprendentemente, esta regla parece insuficiente, pues se prevé que mediante reglamento se establezca el régimen jurídico por el que han de regirse las sociedades mutuas y cooperativas a prima fija y a prima variable. En consecuencia, el régimen jurídico básico de estas entidades se fijará por reglamento y no por ley.

Esta habilitación legal a la potestad reglamentaria se aparta abiertamente de la doctrina constitucional, que sólo excepcionalmente admite, por razones de orden técnico o circunstancial, la fijación de lo básico por reglamento y siempre que resulte complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a la que responde la competencia estatal sobre las bases. Las cuestiones que cabe considerar necesitadas de una regulación común para todas las mutuas de seguros ya han sido ordenadas con la suficiente concreción por el art. 9.2 de la Ley impugnada, por lo que la remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno vulnera el orden competencial y es contraria a la Constitución.

Se solicita asimismo que la declaración de inconstitucionalidad alcance a la remisión que al art. 9.3 se contiene en el art. 10.2, ambos de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados. Como consecuencia de dicha remisión se lleva a cabo la extensión de la aplicación de una regla contraria al orden constitucional de distribución de competencias a las mutuas y cooperativas a prima variable. Igualmente, la declaración de inconstitucionalidad habría de afectar a la consideración de ambos preceptos como normas básicas efectuada en el punto 1 de la disposición final primera de la Ley 30/1995.

d) En cuanto al art. 66.2 a), se impugna la inclusión, entre los requisitos que deben cumplir las mutualidades de previsión social para obtener y mantener la autorización administrativa de ampliación de prestaciones, del relativo a «la titularidad de una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo», puesto que, habida cuenta de que dicha autorización sólo puede concederla la Administración estatal, esta previsión conlleva un vaciamiento de las competencias autonómicas.

A este respecto, se recuerda que, conforme al art. 65 de la Ley, las mutualidades de previsión social pueden actuar dentro de unos límites que vienen definidos, de un lado, por las contingencias a cubrir y las operaciones que pueden realizar y, de otro, por las prestaciones económicas que pueden garantizar. No obstante, el art. 66 permite rebasar esas limitaciones siempre que las mutualidades obtengan una autorización administrativa previa a la ampliación de prestaciones.

En principio, el otorgamiento de dicha autorización administrativa no merece reparo alguno desde la perspectiva competencial, atendiendo a la naturaleza ejecutiva de la función y a la previsión del art. 66.3, conforme al cual la concesión de la autorización habrá de solicitarse de la Dirección General de Seguros o del órgano autonómico competente. Sin embargo, la inclusión entre los requisitos del que ahora nos ocupa provoca, por mor de lo establecido en el art. 6.5 y en la Disposición transitoria primera de la Ley, el traslado de la competencia a favor de la Administración estatal porque, como ya se ha reseñado, dicha autorización corresponde concederla al Ministerio de Hacienda (art. 6.5).

El Abogado de la Generalidad de Cataluña hace notar que, a diferencia de otros requisitos contenidos en el art. 66.2, el de la autorización válida en todo el

espacio económico europeo nada tiene que ver técnicamente con la actividad propia de las mutualidades ni con las garantías de solvencia que les son exigibles. Igualmente, apunta que una previsión de este tipo tendría un fuerte impacto sobre el alcance de la competencia autonómica, habida cuenta de que once de las ciento cuarenta y nueve mutualidades existentes en Cataluña, que representan casi el setenta y cinco por ciento del patrimonio del sector mutualista catalán, se encuentran en condiciones de ampliar sus prestaciones. En la hipótesis de que decidieran hacerlo así, ello supondría que bajo la tutela de la Generalidad únicamente quedarían las mutualidades de menor relieve económico y ámbito territorial más reducido.

e) Del artículo 69.2 son tres los aspectos que se discuten:

1) El primero de ellos es el establecimiento de un triple punto de conexión para determinar la competencia autonómica. Una decisión que no puede basarse en el art. 149.1.8 CE, pues no se trata de una norma de conflicto en sentido estricto, ya que ésta determina la aplicabilidad de la ley territorial o personal referida por igual al objeto regulado, sino de una norma competencial. Una norma que, por otro lado, deja en el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas sólo las entidades de menor relieve y con presencia residual en el sector.

Esta forma de proceder por parte del legislador estatal ignora la competencia que ostenta la Generalidad de Cataluña para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de ordenación de seguros (art. 10.1.4 EAC). Ciertamente, esta competencia autonómica se rige por el principio de territorialidad (art. 25.1 EAC), que debe entenderse sin perjuicio de las eventuales consecuencias extraterritoriales que el ejercicio de esta competencia pueda llevar aparejadas (SSTC 37/1981, 91/1985, 48/1988, 329/1993, 14/1994, 165/1994 y 243/1994, entre otras). De tal modo que cuando el objeto de las competencias autonómicas se proyecta más allá de su territorio, ello no supone el traslado de la competencia al Estado. Más bien ha de partirse de la hipótesis contraria, pues cuando la Constitución y los Estatutos de Autonomía han querido que la supraterritorialidad se convirtiese en título competencial del Estado, así lo han establecido expresamente, como es el caso de los apartados 21, 22 y 24 del art. 149.1 CE.

En la materia que nos ocupa, el Estado únicamente tiene atribuida la competencia de legislación básica sobre ordenación de seguros. Por ello, el hecho de que una entidad actúe en más de una Comunidad Autónoma o en algún lugar del espacio económico europeo no justifica sin más que el Estado pase a ejercer sobre ella las competencias ejecutivas de supervisión y control. Cuestión distinta es el carácter básico de la fijación de los puntos de conexión. Punto de conexión que es único en la normativa comunitaria europea: el domicilio social de la entidad. Y ello porque los puntos de conexión relativos al ámbito de operaciones y de localización de los riesgos representan sendas barreras a las libertades de establecimiento y de prestación de servicios.

La atribución al Estado de todas las competencias normativas y ejecutivas que afectan a las entidades aseguradoras cuyo ámbito de operaciones no se circunscribe al territorio catalán, tiene consecuencias teóricas y prácticas constitucionalmente inaceptables. Supone nada menos que convertir el territorio en título atributivo de competencias. Además, lleva a la creación de dos categorías de entidades de seguros en un mismo territorio: las que dependen del Estado y las que se someten a las competencias de la Comunidad Autónoma. El agravio hacia estas últimas es todavía mayor que durante la vigencia de

la Ley 33/1984, pues entonces la alternativa era tener ámbito estatal o autonómico, en tanto que bajo el régimen de la Ley 30/1995 los términos de esa alternativa son los ámbitos europeo o autonómico.

En conclusión, para el Abogado de la Generalidad de Cataluña, el vínculo del domicilio social ha de ser suficiente para determinar la competencia de la Comunidad Autónoma de origen, sin perjuicio de que por el legislador estatal se establezcan los mecanismos de colaboración, cooperación o auxilio entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí que resulten precisos. Se invoca expresamente la doctrina sentada en la STC 214/1989.

2) El segundo aspecto discutido del precepto legal impugnado hace referencia a la eliminación global de la intervención ejecutiva autonómica en relación con las actuaciones de entidades aseguradoras en otros Estados del espacio económico europeo, previstas en los arts. 52, párrafo primero, 55.1 y 56.1.

Con respecto a las competencias ejecutivas, el art. 69.2 b) de la Ley impugnada dispone que se han de entender hechas al órgano autonómico competente las referencias al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Dirección General de Seguros recogidas en la Ley, con excepción de las reguladas en el capítulo IV del título II y en el título III. En este caso, la impugnación se contrae a las alusiones efectuadas en los preceptos legales mencionados anteriormente.

Tras insistir en la improcedencia de seguir utilizando el triple punto de conexión para delimitar el alcance de las competencias ejecutivas autonómicas en la materia, el Abogado de la Generalidad de Cataluña apunta algunas de las conclusiones que cabe extraer de la doctrina elaborada por este Tribunal acerca de los problemas competenciales planteados a raíz de la incorporación de España a la Unión Europea, citando expresamente las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991, 172/1992, 80/1993 y 175/1995. Así, en primer lugar recuerda que ni la incidencia del Derecho comunitario ni la aplicación por otras vías del Derecho exterior al Estado pueden modificar el reparto competencial de la Constitución y los Estatutos; igualmente, que es el Estado, como miembro de la Unión, el que se relaciona con las instituciones comunitarias para hacerles llegar la información pertinente de que se trate; por último, que cuando la materia objeto de información es de competencia autonómica, a las Comunidades Autónomas corresponde recibir y facilitar la información a través del conducto que determine el Estado.

De estos criterios se concluye que en los casos en los que resulte precisa una relación hacia el exterior en materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias ejecutivas, el Estado debe obtener de ellas la información, en lugar de obviarlas y realizar funciones ejecutivas que no le corresponden. Conclusión a la que no se acomoda la Ley 30/1995, en cuanto que dispone que la información que deban proporcionar las entidades aseguradoras que operen en régimen de libertad de establecimiento o de prestación de servicios la comuniquen a la Dirección General de Seguros.

Sin perjuicio de que sea este órgano de la Administración estatal el que traslade la información a las instancias europeas, se postula que la competencia para recibir la información a la que se hace referencia en los arts. 52, párrafo primero, 55.1 y 56.1 corresponda a los órganos autonómicos. Tanto más cuanto que el contenido de esa información está perfectamente prefijado en los citados preceptos legales.

En el art. 52, párrafo primero, se dice que las entidades habrán de informar sobre su actividad «en los términos, forma y periodicidad que reglamentariamente se determine». Por tanto, la simple recepción de esa información y su traslado al órgano central que deba proceder

a aunar todas las informaciones recibidas y ponerlas a disposición de los Estados que la soliciten es una función ejecutiva que corresponde realizar a la Administración autonómica.

Por su parte, el art. 55.1 se refiere a la notificación que ha de efectuar cualquier entidad aseguradora que se proponga establecer una sucursal en el territorio de otro Estado del Espacio Económico Europeo, precisándose en sus seis apartados el contenido de la información que ha de acompañar. También en este caso corresponde que la notificación sea hecha a la Administración autonómica, que trasladará los datos a la Dirección General de Seguros a los efectos oportunos.

Por último, el art. 56.1 contempla la notificación previa que debe hacer toda entidad aseguradora que se proponga ejercer por primera vez en uno o más Estados del Espacio Económico Europeo actividades en régimen de libre prestación de servicios. La actividad administrativa también se encuentra suficientemente reglada como para permitir la intervención cooperadora de la Administración autonómica competente junto a la Dirección General de Seguros.

Consecuentemente, al exceptuarse toda participación de las Comunidades Autónomas competentes en estos supuestos, el párrafo del art. 69.2 b) que así lo dispone vulnera el orden competencial y deviene inconstitucional.

3) Para concluir, también se rechaza la reserva, en todo caso, al Estado de las competencias para el otorgamiento de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad aseguradora y su revocación.

Al respecto, se recuerda que la Ley 30/1995 exige autorización ministerial previa para la realización de operaciones de seguro en el caso de las sociedades anónimas y de las mutuas de seguros, incluso en los supuestos de entidades que tengan su domicilio social en una Comunidad Autónoma a la que limiten su ámbito de operaciones y en la que localicen los riesgos asegurados. En relación con estas entidades, el otorgamiento de la autorización administrativa recibe la consideración de básico, de la que carece, por el contrario, cuando la actividad aseguradora pretenda llevarla a cabo una mutualidad de previsión social o una cooperativa, en cuyo caso la concesión de la autorización corresponde a las Comunidades Autónomas competentes, previo informe no vinculante de la Administración central.

Tras hacerse nuevamente hincapié en la utilización del principio de autorización única por la normativa comunitaria europea, se recuerda que este Tribunal ha admitido que una competencia ejecutiva pueda ostentar carácter básico por su trascendencia en todo el territorio nacional y por su incidencia en los fundamentos mismos del sistema normativo (STC 32/1983). Pero también se recuerda que únicamente cabrá incluir competencias ejecutivas dentro de las bases de ordenación de un sector cuando se trate de decisiones y actuaciones que trasciendan lo particular por su incidencia en todo el territorio nacional (STC 24/1985).

Sin perjuicio de dejar constancia de la prevención con la que ha de mirarse esta doctrina, que coloca a las Comunidades Autónomas en la más absoluta indefensión, procede seguidamente el Abogado de la Generalidad de Cataluña a exponer las razones por las cuales la actuación administrativa de concesión de la autorización y su revocación no puede revestir, en esta ocasión, carácter básico.

En este sentido se indica que en la Ley 30/1995 se recogen, con carácter básico, una serie de requisitos y condiciones que abarcan muy diversos aspectos de la estructura, medios y fines de las entidades aseguradoras y que han de ser satisfechos por éstas para obtener la autorización administrativa. Como consecuencia, debe

descartarse la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de esa autorización. Habida cuenta de la naturaleza reglada de la autorización, ha de afirmarse que la ponderación de los intereses a proteger ha sido efectuada ya por el legislador, por lo que no queda un margen de libre determinación a favor de la Administración, hipótesis que explicaría ese mencionado carácter básico del otorgamiento de la autorización por la Administración central.

A mayor abundamiento, conforme al párrafo final del art. 69.2 la autorización la otorga la Administración autonómica cuando se trata de mutualidades de previsión social o cooperativas, sin que se acierte a entender por qué el distinto régimen competencial en función de la naturaleza jurídica de la entidad. Con el informe previo no vinculante y con la previsión de que el silencio administrativo estatal no pueda ralentizar en exceso la actuación autonómica basta para asegurar el adecuado funcionamiento del sistema en este punto.

f) Se impugna también el apartado segundo de la disposición adicional séptima, 8, en cuanto limita la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre mediadores de seguros estableciendo un doble punto de conexión: el domicilio y el ámbito de actuación. Aun cuando dicho precepto legal no exige el triple punto de conexión de aplicación a las entidades aseguradoras, el Abogado de la Generalidad de Cataluña entiende que resultan plenamente trasladables a este ámbito las consideraciones expuestas por referencia al art. 69.2 de la Ley 30/1995 y de las que se ha dejado anteriormente constancia. Seguidamente se añaden una serie de datos que ilustran sobre la relevancia de los mediadores de seguros en Cataluña y que, a juicio del Abogado de la Generalidad de Cataluña, pondrían de manifiesto cómo la lesión competencial que se denuncia, de no reducirse, irá reduciendo la competencia ejecutiva autonómica a los mediadores de alcance estrictamente local y menor.

g) El apartado primero de la disposición final primera se recurre en cuanto que atribuye carácter básico a los preceptos anteriormente examinados.

h) Por último, se impugna el apartado primero de la disposición adicional sexta, que incluye entre las modificaciones de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro, la redacción en castellano de las pólizas. Esta imposición del uso de una lengua no encuentra fundamento alguno en la Directiva 88/357/CEE, a la que expresamente se alude en la misma disposición adicional sexta y que ignora el régimen de cooficialidad lingüística vigente en Cataluña.

Señala el Abogado de la Generalidad de Cataluña que nos encontramos ante una disposición estatal que invoca una competencia exclusiva del Estado para imponer de forma obligatoria la utilización del castellano en unos contratos que afectan a las relaciones privadas y que obliga a la utilización de otra lengua si una de las partes, el tomador del seguro, lo solicita. Se ignora de este modo que el castellano no es la única lengua oficial en diversas Comunidades Autónomas, como también el hecho de que la oficialidad estatal de la lengua castellana no supone la posibilidad de obligar a su uso en las relaciones privadas. Esta exigencia de obligatoriedad del uso de una lengua determinada en las relaciones privadas parece impropia de un Estado plural de Derecho y vulnera los valores superiores de libertad, libre desarrollo de la personalidad, igualdad y exclusión de cualquier discriminación que figuran tanto en la Constitución como en el Convenio europeo de derechos humanos y en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos.

Ninguna competencia estatal justifica la imposición de esta obligación de uso en las relaciones privadas. Parece que el legislador estatal ha tratado de asegurar la protección de los tomadores de seguros españoles frente a las entidades aseguradoras domiciliadas en cualquiera de los restantes países miembros del espacio económico europeo o en otros países. Ahora bien, por muy loable que este propósito, no puede redundar en menoscabo de la cooficialidad lingüística ni ignorar la competencia que la Generalidad ostenta sobre la lengua. Se trata de una competencia genérica que comprende todas aquellas formas de expresión oral o escrita de los poderes públicos y de los ciudadanos de Cataluña, sea cual sea su campo de actuación, una competencia, en fin, materialmente diferente de la que ostenta el Estado sobre la legislación mercantil, pero que en modo alguno puede ser invadida desde otros títulos sectoriales para regular cuestiones estrictamente lingüísticas vulnerando con ello el principio de cooficialidad. Un principio que tampoco se respeta permitiendo la redacción de la póliza en otra lengua cuando así lo solicita el tomador, pues de este modo se equiparan las otras lenguas cooficiales a los idiomas extranjeros.

El escrito del recurso de inconstitucionalidad concluye solicitándose que por este Tribunal Constitucional se dicte Sentencia mediante la que se declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos legales impugnados.

2. Mediante providencia de 13 de febrero 1996, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia e Interior, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

Esta providencia se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 56, de 5 de marzo de 1996.

3. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional ese mismo 5 de marzo de 1996 el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

Mediante escrito de 21 de marzo de 1996 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

4. El 8 de marzo de 1996 se presentó en el Registro General de este Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones formulado por el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación.

a) El escrito se abre con un apartado denominado «algunas precisiones preliminares», con las que se responde a las dos primeras alegaciones del recurso interpuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña.

Así sostiene el Abogado del Estado que con la impugnación de la Ley 30/1995 se persigue la modificación de la doctrina sentada por este Tribunal sobre la distribución de competencias en materia de ordenación y supervisión de los seguros privados en sus Sentencias 86/1989, de 11 de mayo; 35/1992, de 23 de marzo y 220/1992, de 11 de diciembre. Pues bien, aun cuando se reconoce que quizá no pueda invocarse con propiedad la fuerza de cosa juzgada que, en virtud de los arts. 164.1 CE y 38.1 LOTC,

poseen las SSTC 86/1989 y 330/1994, por cuanto formalmente son objeto de este recurso preceptos de una nueva Ley, se destaca no obstante que los arts. 9.3 y 69.2 se han redactado con el cuidado de seguir escrupulosamente la doctrina sentada en la STC 86/1989, y otro tanto cabe decir del apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 9/1992, a la que se da nueva redacción en la disposición adicional séptima de la Ley 30/1995. Resulta obvio que la doctrina constitucional no debe petrificarse, sino evolucionar y adaptarse a las nuevas circunstancias, pero no es menos claro que un precepto legal no debe ser invalidado si se ha limitado a recoger la doctrina constitucional que regía en el momento de su redacción.

El cambio de doctrina que propugna la actora intenta justificarse en el Derecho comunitario que se traspone en la Ley 30/1995. En opinión de la instancia autonómica recurrente, lo que vale para las relaciones entre las autoridades de control de los países del espacio económico europeo debe valer para nuestro Derecho interno. La conclusión que extrae la parte actora es que resulta contrario a las normas comunitarias europeas e inconstitucional el triple punto de conexión (cumulativo: domicilio social y ámbito de operaciones y localización del riesgo/asunción de compromisos) contenido en el art. 69.2. Ahora bien, el Abogado del Estado señala que la supuesta infracción del Derecho comunitario europeo queda fuera de la jurisdicción de este Tribunal y habría de dilucidarse, en su caso, ante los órganos de garantía competentes. Además, las normas comunitarias europeas no son canon de constitucionalidad. Sólo a las reglas del bloque de constitucionalidad y a la doctrina de este Tribunal ha de atenderse. Por lo demás, «autonomía no es soberanía» (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 2) y, en consecuencia, no hay ninguna razón para presuponer que los principios que gobiernan las relaciones entre autoridades de control de los Estados miembros del espacio económico europeo deban trasladarse sin más al Derecho interno español.

También apunta el Abogado del Estado la necesidad de prudencia en el ejercicio de la potestad de invalidar normas que eventualmente pudieran declararse inconstitucionales. Y señala dos ejemplos:

El primero de ellos es el art. 69.2, cuya invalidación supondría eliminar la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas hecha por el legislador. Sin embargo, los graves problemas que su anulación conllevaría sólo podrían resolverse mediante determinaciones positivas del legislador pertenecientes a su libertad de configuración política, que este Tribunal no puede sustituir. La invalidación del art. 69.2 y los criterios de deslinde competencial que pudiera establecer el Tribunal son sólo una parte del problema. Lo esencial sería articular las potestades autonómicas en materia de seguros, articulación que podría seguir el complejo sistema europeo u otro distinto, pero que debería decidir el legislador general o, acaso, las Comunidades Autónomas en libre cooperación. El policentrismo supervisor español debería estar articulado en un doble plano, estatal (español) y europeo. Como esta articulación ha de ser elegida, bien por el legislador general, bien a través de la libre cooperación de las Comunidades Autónomas, en caso de prosperar la impugnación de la actora el Tribunal debería limitarse a declarar la inconstitucionalidad del mencionado art. 69.2, pero sin invalidarlo o al menos difiriendo prudentemente la invalidación a un momento posterior a la publicación de la Sentencia para dar tiempo a la actuación del legislador o al acuerdo de las Comunidades Autónomas. Siempre según el Abogado del Estado,

este razonamiento vale *mutatis mutandis* para el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 9/1992, de 30 de abril, en la redacción dada por la disposición adicional séptima de la Ley 30/1995.

Como segundo ejemplo menciona la disposición adicional sexta de la Ley 30/1995, por la que se modifica el art. 8 de la Ley del contrato de seguro, estableciendo que la póliza del contrato deba redactarse siempre en castellano. Si la nueva redacción tuviera una virtualidad excluyente o menoscabase la cooficialidad del catalán lo pertinente sería declarar la inconstitucionalidad de esa virtualidad, pero no la regla que obliga a que las pólizas regidas por la Ley del contrato de seguro se redacten en castellano y en la lengua que el tomador solicite.

b) El examen de los preceptos legales impugnados comienza con el art. 9.3 de la Ley, que recoge una habilitación reglamentaria específica respecto de las mutuas a prima fija, y la remisión que se contiene en el art. 10.3, aplicable a las mutuas a prima variable. Pues bien, el Abogado del Estado constata, en primer término, que ninguno de estos dos preceptos legales alude a las cooperativas a prima fija, por lo que sobran las referencias que en el escrito del recurso se efectúan a las cooperativas de seguros.

Antecedente claro del art. 9.3 de la Ley 30/1995 es el art. 13.5 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto. Pues bien, la STC 86/1989, FJ 15 c), declaró que dicho precepto había de considerarse básico y plenamente conforme a la distribución constitucional de competencias «puesto que se refieren también a características estructurales relevantes y definitorias del régimen de las sociedades mutuas y cooperativas a prima fija», que entonces se regulaban conjuntamente. El fundamento jurídico 16 de esa misma Sentencia declaró básica la remisión que, en relación con mutuas y cooperativas a prima variable, hacía el art. 14 de la mencionada Ley 33/1984 a los preceptos básicos de su art. 13. En opinión del Abogado del Estado, la actora no hace sino reiterar argumentos que ya fueron rechazados en los pasajes indicados de la STC 86/1989.

Sostiene el Abogado del Estado que todos los extremos contenidos en el art. 9.3 de la Ley 30/1995 quedan dentro de lo básico reglamentario. En primer lugar, la atribución de este carácter básico la efectúa el propio legislador en la disposición final primera. En segundo término, las materias relacionadas en el art. 9.3 son obviamente las esenciales del régimen de las mutuas, tanto en el aspecto de su régimen y funcionamiento (contenido mínimo de los estatutos, órganos de gobierno) como en el *status* jurídico de los mutualistas (derechos y obligaciones). Por otra parte, los criterios materiales (no privilegios, principio democrático) son de evidente naturaleza básica, como así lo confirma la STC 86/1989, FJ 15 c) *in fine*. Para concluir, no es cierta la suficiencia del art. 9.2 de la Ley 30/1995 para establecer un régimen básico de las mutuas. Aparte de que la apreciación del nivel de intensidad de lo básico en cada materia concreta es función propia del legislador, del mencionado precepto legal sólo resulta un régimen fragmentario de los derechos y obligaciones de los mutualistas (letras b a f), por no hablar de la regulación básica de los órganos de gobierno y control de las mutuas y su funcionamiento, sobre lo que nada se dice en el art. 9.2, que tampoco establece, en fin, un contenido mínimo de los estatutos.

c) Con respecto al art. 66.2 a), el Abogado del Estado comienza señalando que únicamente se recurre su inciso final, es decir, las palabras «y ser titular de una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo», autorización cuya concesión queda reservada al Ministerio de

Economía y Hacienda. Sin embargo, entiende que esa reserva no es contraria al art. 9.21 EAC ni merma la competencia exclusiva autonómica sobre mutualismo no integrado en el sistema de seguridad social. Antes bien, se trata de una razonable opción legislativa tomada en virtud de consideraciones económico-financieras.

En este sentido el Abogado del Estado sostiene que conviene recordar que tanto el art. 6 de la Directiva 92/49 CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa al seguro distinto al de vida, como el art. 5 de la Directiva 92/96 CEE, de 10 de noviembre de 1992, relativa al seguro distinto de vida, establecen que las autorizaciones válidas para todo el espacio económico europeo sólo pueden concederse en el Reino de España cuando la empresa de seguros adopte la forma de sociedad anónima, sociedad mutua o sociedad cooperativa. En coherencia con ello, la Ley 30/1995 dispone que la ampliación de prestaciones de una mutualidad sólo puede autorizarse si, de un lado, se es titular de una autorización válida para todo el espacio económico europeo [art. 66.2 a)] y, de otro, se posee el mínimo de fondo mutual, margen de solvencia y fondo de garantía de las mutuas a prima fija, además de tener constituidas las provisiones técnicas exigibles a este tipo de mutuas [art. 66.2 c)]. Es decir, cuando la mutualidad se asimile económicamente a un tipo de entidades aseguradoras que pueden operar en todo el espacio económico europeo.

Hace notar el Abogado del Estado que las mutualidades ordinarias –las que no solicitan ampliación de prestaciones– aseguran un número sumamente limitado de contingencias (art. 65) y que no son entidades de seguros en sentido pleno y perfecto; por ello precisamente su actividad aseguradora recibe un tratamiento jurídico diferenciado y mucho menos exigente. El legislador estatal ha configurado la ampliación de prestaciones que puede autorizarse a las mutualidades de previsión social (entidades aseguradoras menores, imperfectas o no plenas) como un paso a la condición de entidades de seguros perfectas o plenas, condicionándola a su transformación económico-financiera en mutuas de prima fija. Siguen siendo formalmente mutualidades de previsión, pero desde el punto de vista de la economía empresarial del seguro han de reunir idénticos requisitos que las mutuas a prima fija en cuanto a fondo mutual, margen de solvencia, fondo de garantía y provisiones técnicas.

El desarrollo de la actividad en el espacio económico europeo no es algo abierto, sin más, a toda entidad de seguros o de previsión, sino sólo a aquéllas que alcancen un cierto nivel empresarial y financiero. Y ésta es la valoración en la que se basan tanto el inciso impugnado del art. 66.2 a) como la exigencia de que se alcancen los niveles de fondo mutual y garantías financieras de las mutuas a prima única [art. 66.2 c)] y en general cuantos requisitos impone el art. 66.2 o las provisiones del art. 66.4.

En suma, la mutualidad que pretenda ampliar sus prestaciones no sólo debe sobrepasar unas determinadas magnitudes financieras en fondo mutual, margen de solvencia, fondo de garantía y provisiones técnicas que la asimilen a una mutua a prima fija desde el punto de vista económico-financiero que la conviertan empresarialmente en una entidad aseguradora perfecta y plena [art. 66.2 c)], sujetarse a la clasificación por ramos [art. 66.2 d)], desarrollar su actividad durante un tiempo prudencial [art. 66.1 a) primer inciso] y en condiciones financieras sanas [art. 66.2 b)], sino que también debe poder desarrollar su actividad en todo el espacio económico europeo [art. 66.2 a) segundo inciso], lo que obviamente amplía sus posibilidades de captación de fondos de su clientela y exige unos planteamientos técnicos aseguradores a mayor escala. Son, por tanto, razones de economía empresarial del seguro, fundadas

en una cierta idea del tipo de empresa de seguros en que se debe haber convertido una mutualidad de previsión social que pretende ampliar sus prestaciones lo que explica los requisitos exigidos por el art. 66.2 de la Ley 30/1995.

d) El art. 69.2 de la Ley 30/1995 modifica ligeramente lo dispuesto con anterioridad por el art. 39.2 de la Ley 33/1984, que también establecía el triple punto de conexión ahora discutido por la parte actora. Concretamente, la localización del riesgo se escinde en localización del riesgo en sentido propio (seguros distintos del de vida) y asunción de los compromisos (seguros de vida). No obstante, la variación es mínima y, en todo caso, perfectamente compatible con la doctrina de la STC 86/1989, FJ 11. La localización del riesgo coincide, a grandes rasgos, con la del interés asegurado, ya se trate de la ubicación del bien, ya de «las reglas civiles y mercantiles» (lugar de matriculación, lugar de firma, residencia o domicilio del tomador). La asunción de los compromisos se produce en la residencia habitual del tomador si es persona física o en el domicilio social o sede de la sucursal si es persona jurídica, lo que viene a coincidir *grosso modo* con el criterio del domicilio para los seguros de personas a que se hacía referencia en el pasaje mencionado de la STC 86/1989.

Seguidamente, el Abogado del Estado recuerda que en la STC 86/1989 este Tribunal afirmó que «la facultad de determinar cuál es la norma válida aplicable en cada caso –estatal o autonómica– a las diversas entidades de seguros, es una competencia reservada al Estado por el art. 149.1.8 de la Constitución, que le atribuye la facultad para dictar ‘las normas para resolver los conflictos de leyes’. En relación con la actividad aseguradora, el Estado ha ejercido efectivamente tal competencia en el citado art. 39 LOSP, al establecer en su segundo apartado los tres puntos de conexión a que ya se ha hecho referencia» (FJ 9). Y añade que quizá por el hecho de que el triple punto de conexión no determina tanto la norma aplicable de las concurrentes o coexistentes, cuanto delimita o circunscribe territorialmente las competencias autonómicas, incluidas las ejecutivas, la STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6, prefiere amparar el establecimiento de los puntos de conexión en el art. 149.1.11 CE, como base de ordenación de los seguros. Así pues, sea sobre la base del art. 149.1.8 CE, sea con fundamento en el art. 149.1.11 CE, el establecimiento del triple punto de conexión se encuentra dentro de las competencias constitucionales del Estado.

La demanda no discute propiamente la competencia estatal para fijar los puntos de conexión, sino el resultado del ejercicio de la competencia, al haberse optado por los tres puntos cumulativos y no por el punto único. Ahora bien, los criterios de conexión elegidos nada tienen de arbitrarios, pues tanto el domicilio como el ámbito de operaciones como la localización de los riesgos/asunción de los compromisos, cada uno en sí mismo y los tres acumulados, son expresivos de la vinculación directa y efectiva con el territorio autonómico y garantizan suficientemente la seguridad jurídica (STC 330/1994, FJ 6). Frente a esta realidad, las tesis sostenidas en el recurso únicamente expresan una preferencia jurídica que pretende revestirse jurídicamente mediante la invocación del Derecho comunitario europeo.

Por otro lado, niega el Abogado del Estado que el triple punto de conexión convierta el territorio en título atributivo de competencias. Se basa en claras competencias constitucionales del Estado (arts. 149.1.8 y 11 CE) y no pretende deducir una titularidad competencial de «la naturaleza de la cosa». No se puede privar al legislador estatal de un amplio margen de apreciación a la vista del

fenómeno o materia que regula, en este caso el mercado de seguros.

A mayor abundamiento, el triple punto de conexión nada tiene que ver con la determinación del sistema de fuentes, por lo que no es aplicable al caso la doctrina de la STC 214/1989. La opción del legislador estatal restringe indudablemente la esfera de competencias autonómicas más que la propuesta como alternativa por la parte actora, pero en modo alguno puede sostenerse que vacíe o mutile indebidamente dichas competencias.

El Abogado del Estado rechaza asimismo la impugnación de la excepción de las intervenciones ejecutivas de los arts. 52.1, 55.1 y 56.1 en relación con las entidades españolas que desarrollen actividades aseguradoras en otros países del espacio económico europeo, ya en régimen de libertad de establecimiento o de libertad de prestación de servicios. En realidad, esa excepción no deriva de la previsión expresa contenida en el art. 69.2 de la Ley 30/1995, sino que es la lógica consecuencia de la opción por el triple punto de conexión. Concretamente, el ámbito autonómico de operaciones se rebasa insoslayablemente cuando se establece una sucursal fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y si la localización de los riesgos o la asunción de los compromisos han de circunscribirse al territorio autonómico, está claro que no cabrá prestar servicios de aseguramiento en el ámbito del espacio económico europeo. Igualmente, rechaza el Abogado del Estado la aplicación al caso de la doctrina constitucional acerca de la neutralidad del Derecho comunitario europeo con respecto a los problemas competenciales internos. Y ello, por cuanto que nada dice sobre la constitucionalidad del triple punto de conexión.

En otro orden de cosas, se recuerda que la STC 86/1989, FJ 13 a), aceptó el carácter básico de la reserva al Estado de la concesión y revocación de las autorizaciones para el ejercicio de la actividad aseguradora, salvo en el caso de las cooperativas y mutualidades. Esta misma doctrina se reiteró en la STC 330/1994, FJ 10. Las razones expresadas en la primera de las resoluciones citadas partían de la constatación de que el otorgamiento de la autorización requería apreciaciones de técnica y economía del seguro que habían de ser objeto de interpretación unitaria en todo el territorio nacional, lo que sólo podía garantizarse mediante la atribución de esta competencia a un órgano general del Estado.

Estas apreciaciones técnicas y de economía del seguro están igualmente presentes en la Ley 30/1995. Así, con arreglo a su art. 6.2 son, entre otros, requisitos necesarios para obtener y conservar la autorización los siguientes: facilitar información sobre vínculos estrechos con otras personas y entidades, presentar un programa de actividades en los términos del art. 12 de la Ley y reunir los socios las condiciones exigidas por el art. 14. La ausencia de cualquiera de estos requisitos es suficiente para denegar el otorgamiento de la autorización.

Pues bien, el Abogado del Estado señala que la apreciación de la concurrencia de cada uno de dichos requisitos precisa de una serie de valoraciones que permiten hablar de discrecionalidad técnica. Así, en el caso de los «vínculos estrechos», es menester pronosticar si esos vínculos son susceptibles de obstaculizar el buen ejercicio de las potestades de ordenación y supervisión; con respecto al programa de actividades, su valoración requiere acudir a criterios propios de la teoría de la organización y gestión de empresas, de auditoría interna, contables, económicos, actuariales, financieros, todos ellos con referencia al campo específico de los seguros; para concluir, no menos complejos son los juicios que quepa formular en torno a la idoneidad de los socios, puesto que, por ejemplo, no hay criterios

jurídicos precisos y plasmados en una norma acerca de la transparencia del grupo.

Todo ello lleva a la conclusión, ya avanzada con anterioridad, de que existe un importantísimo y extenso margen de discrecionalidad técnica en la concesión de autorizaciones para el acceso a la actividad aseguradora, debiendo la Administración operar con criterios organizativos, empresariales, contables, económicos, técnico-actuariales o financieros que no están normativamente predeterminados y que, por lo tanto, la Administración escoge a su prudente arbitrio y aplica también de forma no predeterminada. La acumulación de conceptos indeterminados de naturaleza organizativo-empresarial, contable, económico-financiera, actuarial, etc., es justamente uno de los modos de atribuir un amplísimo y discrecional margen de apreciación, desde el momento en que la Administración queda señora de elegir los criterios de medida (organizativos, contables, económico-financieros, etc.) y el modo de aplicarlos.

Concluye este apartado de su escrito el Abogado del Estado haciendo notar que la reserva estatal de esta crucial función ejecutiva sólo se refiere a las entidades de seguros de mayor peso en el mercado, las sociedades anónimas y mutuas cuyo ámbito de operaciones y localización riesgos o asunción de compromisos desborden el territorio de la Comunidad Autónoma del domicilio; es decir, aquellas entidades cuyo acceso al, o salida del, mercado español de seguros puede tener mayor incidencia sobre éste.

e) Por lo que se refiere a la introducción de un nuevo apartado dos en la disposición adicional primera de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación de los seguros privados, llevada a cabo por la disposición adicional séptima de la Ley 30/1995, el Abogado del Estado señala que la redacción es sustancialmente idéntica a la anterior, habiéndose limitado el legislador a cambiar la referencia al art. 39.2 de la Ley 33/1984, por la que ahora se hace al art. 69.2 de la Ley 30/1995. La constitucionalidad de la anterior redacción ya fue ratificada por la STC 330/1994, FJ 6. En lo demás, se da por reproducida la argumentación antes expuesta a efectos de defender la competencia estatal para la fijación de los puntos de conexión y su ejercicio no arbitrario. Sin perjuicio de lo cual se consigna que las consideraciones sobre la doble categoría de mediadores carecen de trascendencia constitucional y se insiste en que las normas europeas no se integran en el bloque de la constitucionalidad.

f) Como quiera que la disposición final primera de la Ley 30/1995 se recurre en cuanto otorga la consideración de básicos a los preceptos anteriormente analizados, justificada dicha consideración, ninguna inconstitucionalidad cabe imputar a la declaración efectuada por esta disposición final.

g) En opinión del Abogado del Estado, la verdadera novedad del recurso radica en la impugnación del nuevo párrafo inicial del art. 8 de la Ley del contrato de seguro, tal y como lo introduce la disposición adicional sexta de la Ley 30/1995.

Al respecto, recuerda que la redacción final de dicho párrafo es el resultado del acogimiento de la sugerencia formulada por el Consejo de Estado en su Dictamen de 22 de diciembre de 1994. El alto cuerpo consultivo no dio las razones por las que apuntaba la conveniencia de sustituir la obligación de redactar la póliza en «lengua española oficial en el domicilio o residencia habitual del tomador del seguro» por la redacción en castellano, aunque el Abogado del Estado apunta la hipótesis de que la observación estuvo fundada en el deber constitucional de conocer el castellano.

Admite el Abogado del Estado que el precepto impugnado sería inconstitucional si tuviera un efecto impeditivo o excluyente de que se aplicaran a las pólizas de seguros las normas dictadas por el legislador catalán en el ámbito de su competencia en materia lingüística (SSTC 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 74/1989, de 24 de abril, FJ 3 y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 7). Sin embargo, rechaza que tenga esos efectos, pues el precepto sólo obliga «en todo caso» a redactar la póliza en castellano y permite redactarla en otra lengua si el tomador del seguro así lo solicita. El precepto no impide que en las Comunidades Autónomas con idioma propio cooficial las pólizas se extiendan, además, en esta lengua, lo pida o no el tomador al amparo de las disposiciones autonómicas de normalización lingüística, como tampoco impide que el legislador autonómico pueda establecer, dentro de sus competencias, preceptos de los que surja un claro y expreso deber jurídico-lingüístico de redactar las pólizas en la lengua propia de la Comunidad, además de en castellano y en otro idioma que solicite el tomador.

Para el Abogado del Estado, es evidente por sí mismo que no puede considerarse inconstitucional que el legislador mercantil de seguros, que es el legislador general o estatal, imponga el deber de redactar las pólizas de seguros en castellano. Esta es la lengua oficial del Estado, que todos los españoles tienen el deber de conocer (art. 3.1 CE) y, en un plano más secundario, es asimismo la lengua que hace posible que la Dirección General de Seguros ejerza, dentro de las competencias del Estado, las facultades que le atribuye el art. 24.4 de la Ley 30/1995. Siempre, claro es, que el legislador estatal se ciña a imponer ese deber de redacción en castellano y no excluya o impida que las pólizas se extiendan en otra lengua autonómica cooficial, en su caso de conformidad con lo prescrito en una ley autonómica.

El escrito se cierra solicitándose la desestimación íntegra del presente recurso de inconstitucionalidad.

5. Tras la admisión a trámite de la recusación planteada por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra el anterior Presidente de este Tribunal en una serie de procesos constitucionales, entre los que se encontraba el presente recurso de inconstitucionalidad, y la decisión de tramitar el incidente de recusación acumuladamente en el más antiguo de los procesos de aquella serie (el conflicto positivo de competencia núm. 508/95), el Pleno de este Tribunal, por Auto de 12 de junio de 2003, declaró extinguido el incidente de recusación en lo que se refería a la causa prevista en el art. 219.7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al haberse desestimado por Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo la demanda presentada por la Generalidad de Cataluña contra el recusado. Por Auto de la misma fecha, asimismo, el Pleno de este Tribunal acordó no admitir a trámite la solicitud de recusación fundada en la causa prevista en el art. 219.9 LOPJ.

6. Por providencia de 21 de junio de 2005 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el 23 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, se impugnan en el presente proceso constitucional diversos preceptos de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, cuya validez se discute. No obstante, antes de emprender el examen de la constitucionalidad de dichos preceptos legales, parece oportuno dejar constancia de los cambios normativos acaecidos durante la tramitación de este proceso.

a) En primer lugar, debemos reseñar que la totalidad del articulado de la Ley 30/1995 ha sido derogado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados. Sin embargo, hemos de tener presente que esa derogación no conlleva en esta ocasión la extinción sobrevenida del objeto del proceso, toda vez que los preceptos impugnados de la Ley 30/1995 han sido reproducidos literalmente, con la misma numeración e idéntico carácter básico, en el nuevo texto refundido. Por consiguiente, habremos de atender una vez más al criterio de que cuando la normativa en relación con la cual se trabó la controversia no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del proceso (al respecto, STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 4, que reproduce literalmente la síntesis de la doctrina recogida en la STC 147/1998, de 2 de julio, FJ 5). En la presente ocasión, la identidad literal de los mandatos normativos contenidos en uno y otro texto con valor de ley determina la pervivencia del recurso trabado originalmente en torno a la Ley 30/1995.

b) En segundo lugar, es necesario precisar que la inclusión de un nuevo apartado segundo en la disposición adicional primera de la Ley 9/1992, de 20 de abril, de mediación en seguros privados, llevada a cabo en la disposición adicional séptima de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, no se ha visto en absoluto afectada por la reforma contenida en la disposición adicional decimotercera de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, reguladora del impuesto sobre sociedades. Por tanto, resulta ocioso plantearse siquiera cualquier incidencia de dicha reforma en este proceso constitucional.

c) Distinto es el caso de la impugnación del apartado primero de la disposición adicional sexta de la Ley 30/1995, por la que se modifican determinados aspectos de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro.

Concretamente, se discute el inciso primero del mencionado apartado, en virtud del cual se daba la siguiente redacción al art. 8 de la citada Ley 50/1980: «la póliza del contrato debe estar redactada en todo caso en castellano y, si el tomador del seguro lo solicita, en otra lengua».

Sin embargo, con posterioridad a la interposición del presente recurso, el artículo único de la Ley 18/1997, de 13 de mayo, reforma nuevamente la dicción del precepto, estableciéndose que «la póliza del contrato deberá redactarse, a elección del tomador del seguro, en cualquiera de las lenguas españolas oficiales en el lugar donde aquélla se formalice. Si el tomador lo solicita, deberá redactarse en otra lengua distinta, de conformidad con la Directiva 92/96, del Consejo de la Unión Europea, de 10 de noviembre de 1992». Según se manifiesta en la exposición de motivos de dicha Ley, este cambio obedece a «la finalidad de restablecer el verdadero sentido de la cooficialidad lingüística», por lo que «se considera necesario reconocer expresamente en este ámbito la plena equiparación de las lenguas en las Comunidades Autónomas en donde exista más de una lengua oficial con respeto al propio tiempo a la legislación comunitaria». Conforme a lo establecido en su disposición final única, esta Ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», que tuvo lugar el 31 de mayo de 1997.

A la vista del cambio legislativo reseñado debemos preguntarnos si, en este caso, la pérdida de vigencia del precepto impugnado implica su desaparición sobrevenida como objeto del presente proceso constitucional. Para ello resulta conveniente recordar algunos extremos

de nuestra doctrina reiterada, sintetizada en la reciente STC 67/2005, de 15 de marzo (FJ 3).

Así, hemos venido insistiendo en que no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal ulterior a su impugnación sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales. Antes bien, es preciso efectuar una primera distinción entre la cuestión de inconstitucionalidad y el recurso de inconstitucionalidad. En aquélla el criterio determinante vendrá dado por el hecho de que tras esa derogación o modificación, el precepto legal resulte o no aplicable en el proceso a quo y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste. Por el contrario, en el recurso de inconstitucionalidad, habida cuenta de su carácter abstracto y orientado a la depuración objetiva del Ordenamiento, interesa valorar si la pérdida sobrevenida de vigencia del precepto legal impugnado conlleva la exclusión de toda aplicabilidad ulterior puesto que, por las notas de abstracción y objetividad que definen a este proceso constitucional, carece de sentido pronunciarse sobre normas que el mismo legislador ha procedido ya a derogar de modo total, sin ultraactividad. Finalmente, debemos añadir que cuando se trata de procesos constitucionales con contenido competencial, para poder apreciar una eventual pérdida de su objeto no basta con la extinción de la norma concretamente impugnada, sino que es preciso ponderar hasta qué punto dicha extinción conlleva la desaparición de la controversia competencial traída al proceso. En otras palabras, lo relevante no es tanto la desaparición de la concreta norma impugnada del Ordenamiento cuanto determinar si con esa desaparición ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos.

Pues bien, en este caso la impugnación de la redacción dada al art. 8 de la Ley 50/1980 por la disposición adicional sexta de la Ley 30/1995 no tiene un fundamento o contenido competencial. En efecto, la Generalidad de Cataluña no reclama para sí la competencia ejercida por el legislador estatal sino que achaca a éste haber actuado desconociendo el «contenido inherente al concepto de cooficialidad» o «alcance de la cooficialidad» (SSTC 82/1986, de 26 de junio, FFJJ 5 y 6; 123/1988, de 23 de junio, FJ 5; y 56/1990, de 29 de marzo, FJ 40), esto es, «las consecuencias genéricas que derivan del carácter oficial de una lengua que deben ser respetadas como un prius por los entes competentes al precisar en los ámbitos materiales cuya titularidad les corresponde el uso de las lenguas y al establecer los medios concretos para dar cumplimiento a las consecuencias derivadas de la oficialidad» (STC 87/1997, de 24 de abril, FJ 4).

Precisado el sentido de la impugnación de la redacción del art. 8 de la Ley 50/1980, podemos afirmar que ha quedado privada de objeto tras la reforma del tenor literal del precepto operada por la Ley 18/1997, de 13 de mayo. En efecto, la disposición normativa discutida ha perdido vigencia al haber sido derogada por el propio legislador, de modo total y sin ultraactividad. Así lo acredita el hecho de que la propia Ley 18/1997 no contenga previsión transitoria alguna, estableciéndose, por el contrario, su entrada en vigor «al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado"» (disposición final única). Dicha publicación tuvo lugar el 31 de mayo de 1997.

Acotados los preceptos que integran el objeto del actual recurso de inconstitucionalidad, parece llegado el momento de emprender el juicio de validez de cada uno de ellos que se nos solicita. Tarea que, siguiendo la siste-

mática del escrito rector de este proceso, acometemos con el análisis del art. 9.3 y la remisión que a dicho precepto se contiene en el art. 10.2, ambos de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

2. En el mencionado art. 9 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados se regula el régimen jurídico de las mutuas y cooperativas a prima fija. Tras la definición de las mutuas a prima fija como «entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro que tienen por objeto la cobertura a sus socios, personas físicas o jurídicas, de los riesgos asegurados mediante una prima fija pagadera al comienzo del período del riesgo» (apartado primero), se relacionan las normas aplicables a este tipo de mutuas (apartado segundo), disponiéndose en el apartado tercero, sobre el que versa la controversia que opone a las partes personadas en este proceso constitucional, lo siguiente:

«En el Reglamento de desarrollo de la presente Ley se regularán los derechos y obligaciones de los mutualistas, sin que puedan establecerse privilegios en favor de persona alguna; el tiempo anterior de pertenencia a la entidad para tener derecho a la participación en la distribución del patrimonio en caso de disolución; los órganos de gobierno, que deberán tener funcionamiento, gestión y control democráticos; el contenido mínimo de los estatutos sociales; y los restantes extremos relativos al régimen jurídico de estas entidades.»

Finalmente, en el apartado cuarto se especifican las disposiciones por las que se han de regir las cooperativas a prima fija.

Idéntica estructuración de contenidos se observa en el art. 10, rubricado «mutuas y cooperativas a prima variable». Concretamente, en su apartado primero se precisa que las mutuas a prima variable «son entidades aseguradoras privadas sin ánimo de lucro fundadas sobre el principio de ayuda recíproca, que tienen por objeto la cobertura, por cuenta común, a sus socios, personas físicas o jurídicas, de los riesgos asegurados mediante el cobro de derramas con posterioridad a los siniestros, siendo la responsabilidad de los mismos mancomunada, proporcional al importe de los respectivos capitales asegurados en la propia entidad y limitada a dicho importe». En el apartado segundo se efectúa la enumeración de normas aplicables a esta clase de mutuas mediante la selección de algunas de las normas recogidas en el art. 9.2, selección que se acompaña de una declaración de aplicabilidad general de las normas «contenidas en el número 3 del mismo artículo»; esta relación se cierra con la determinación de otras normas específicamente dirigidas a las mutuas a prima variable. Los apartados cuarto y quinto se dedican a la determinación de los riesgos y ámbito territorial en el que pueden desarrollar sus actividades estas sociedades, en tanto que en el apartado quinto y último se indican las disposiciones por las que han de regirse las cooperativas a prima variable.

En línea con lo ya apuntado en el fundamento jurídico anterior de esta resolución, parece oportuno dejar constancia de que los aspectos controvertidos de los preceptos de la Ley 30/1995 a los que hemos hecho referencia se mantienen incólumes en los arts. 9 y 10 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado, como ya ha quedado dicho, por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre.

3. En el escrito del recurso, el Abogado de la Generalidad de Cataluña argumenta que la habilitación al poder reglamentario, recogida en el art. 9.3 y a la que se remite el art. 10.2, para que desarrolle y complete,

con carácter básico, las normas que ya figuran con idéntico alcance en la Ley, representa una clara extralimitación competencial, puesto que opera en detrimento de la competencia autonómica de desarrollo de la regulación estatal básica sobre las mutuas de seguros (art. 10.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), hasta el extremo de vaciarla casi totalmente de contenido, en los términos que han quedado expuestos en los antecedentes de esta Sentencia.

El Abogado del Estado, por su parte, discrepa de dicha argumentación, afirmando que el antecedente inmediato del art. 9.3 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados es el art. 13.5 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado, al que se remitía su art. 14.2, en lo referente a sus criterios materiales, cuyo carácter básico fue confirmado por nuestra STC 86/1989, de 11 de mayo.

Una adecuada exposición de las razones por las que debemos rechazar la impugnación del art. 9.3, así como de la remisión que al mismo se efectúa en el art. 10.2, ambos de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, debe partir de la constatación del dato apuntado por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones. A saber, que dichos preceptos vienen a reproducir el contenido de los arts. 13.5 y 14.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación de los seguros privados. Esta reproducción ofrece únicamente dos novedades: de una parte, a diferencia de lo que sucedía en los preceptos correspondientes de la Ley 33/1984, la remisión al reglamento tiene como único objeto el complemento del régimen jurídico de las sociedades mutuas, sin comprender el correspondiente a las cooperativas; de otra, se añade entre los contenidos remitidos el relativo al «tiempo anterior de pertenencia a la entidad para tener derecho a la participación en la distribución del patrimonio, en caso de disolución», que no figuraba en el art. 13.5 de la mencionada Ley 33/1984. Cabe añadir que la atribución de carácter básico al art. 13.5 de la Ley 33/1984 y a la correlativa remisión que al mismo se efectuaba en el art. 14.2 de dicha Ley fue considerada conforme al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en la STC 86/1989, de 11 de mayo, FFJJ 15 c) y 16, respectivamente. Dijimos allí que el art. 13.5 se refería a «características estructurales relevantes y definitorias del régimen de las sociedades mutuas y cooperativas a prima fija», siendo preciso reconocer asimismo el carácter básico del apartado 2 del art. 14 «en la medida en que lo sean los epígrafes del art. 13 a los que se remite».

Partiendo de estas premisas, procedemos seguidamente a dar respuesta a la queja que en este proceso constitucional formula la Generalidad de Cataluña.

Al respecto, interesa recordar que, según ha tenido ocasión de afirmar reiteradamente este Tribunal, la efectividad de la vertiente formal de lo básico «se traduce en una preferencia por la Ley como el instrumento normativo idóneo para su establecimiento pues sólo a su través se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las autonómicas de desarrollo legislativo [SSTC 213/1994, de 14 de julio, FJ 10; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5 b); 118/1998, FJ 16, y 242/1999, FJ 8]» (STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 6). Consecuentemente con esta preferencia o principio de ley formal, el establecimiento de lo básico mediante normas reglamentarias sólo será admisible cuando éstas resulten «complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la

competencia estatal sobre las bases» (por todas, STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 7).

Por otra parte, hemos aceptado que sea el propio legislador quien remita al ejercicio de la potestad reglamentaria el complemento de lo básico, puesto que esa mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse sin más inconstitucional (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 16; en similares términos, STC 220/1992, de 11 de diciembre, FJ 4). En todo caso, esta posibilidad encuentra un límite infranqueable en la predeterminación legal del alcance de lo básico, puesto que «lo que no es admisible constitucionalmente es que la norma pretendidamente básica –con independencia ahora del rango normativo que tenga–no concrete lo básico, sino por remisión a una posterior labor deductiva a desarrollar sobre la propia disposición o sobre cualesquiera otras, ya que con ello se crea un ámbito de inseguridad y confusión radicalmente incompatible con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido» (SSTC 182/1988, de 13 de octubre, FJ 5, y 203/1993, de 17 de junio, FJ 4). En esta ocasión, el art. 9.3 de la Ley impugnada satisface el requisito de plasmar esa primera delimitación del eventual contenido básico de la normativa reglamentaria.

A lo expuesto debemos añadir que esta remisión al reglamento no conlleva de suyo la atribución de carácter básico a los preceptos reglamentarios dictados en desarrollo de las previsiones del art. 9.3 de la Ley de ordenación de los seguros privados. Como hemos indicado en diversas ocasiones, «cuando la Ley estatal posconstitucional ha regulado una materia sobre la que compete al Estado establecer las bases, no puede entenderse como regla general que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o para la ejecución de la Ley tengan también carácter básico, a menos que tales normas complementarias de rango infralegal indiquen expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas» (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32, y 118/1998, de 4 de junio, FJ 16).

A mayor abundamiento, en esta ocasión debemos señalar que en el Reglamento de desarrollo de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, el régimen jurídico de las mutuas de seguros a prima fija y a prima variable se regula en los arts. 11 a 22, expresamente excepcionados de la identificación de lo básico contenida en el primer apartado de la disposición final primera del Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el citado Reglamento. De tal suerte que ese eventual riesgo de que la remisión a las normas reglamentarias se tradujese en una vulneración de la competencia autonómica de desarrollo legislativo, al que hicimos referencia en nuestras SSTC 77/1985, de 27 de junio, y 220/1992, de 11 de diciembre, en los términos antes reproducidos, no se ha materializado hasta la fecha.

Lo expuesto conduce inexorablemente a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en cuanto hace referencia a los arts. 9.3 y 10.2 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados.

4. En segundo lugar, se impugna el inciso final del art. 66.2 a) de la Ley 30/1995, que incluye entre los requisitos que han de cumplir las mutualidades de previsión social para que puedan proceder a la ampliación de prestaciones el de «ser titular[es] de una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo».

El Abogado de la Generalidad de Cataluña entiende lógica la supeditación de la ampliación de prestaciones a la obtención de autorización administrativa previa. Tampoco aprecia vulneración alguna del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en el procedimiento establecido para el otorgamiento de la concesión, a la vista de que el art. 66.3 de la Ley identifica como órganos administrativos destinatarios de la solicitud bien la Dirección General de Seguros, bien el autonómico competente. Sin embargo, rechaza la inclusión de una autorización válida en todo el espacio económico europeo como requisito para obtener la autorización para la ampliación de prestaciones.

En concreto, denuncia que al corresponder el otorgamiento de esa autorización al Ministerio de Hacienda, de acuerdo con las reglas establecidas en el art. 6.5 y en la disposición transitoria primera de la Ley (en la actualidad, art. 5.5 y disposición adicional quinta del texto refundido), se produce un vaciamiento de la competencia autonómica exclusiva sobre las mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social (art. 9.21 EAC). Además, denuncia que, a diferencia de lo que sucede con los restantes requisitos contenidos en el art. 66.2, la exigencia de esa específica autorización administrativa no se justifica por su vinculación técnica con la actividad propia de las mutualidades ni con las garantías de solvencia que les son exigibles. Ausencia, por tanto, de justificación por razones técnicas de la medida que, por otro lado, amenaza con reducir el alcance de las competencias de la Generalidad sobre las mutualidades de previsión radicadas en Cataluña en un fenómeno rigurosamente marginal, ya que aquéllas que tienen mayor presencia en el sector y que pueden aspirar a una ampliación de prestaciones quedarán extramuros de esas competencias autonómicas.

Se separa radicalmente de este planteamiento el Abogado del Estado, para quien el inciso impugnado no altera en modo alguno la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña sobre mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social, sino que se trata de una opción legislativa razonable adoptada en virtud de estrictas consideraciones económico-financieras. En defensa de su tesis favorable a la constitucionalidad del precepto, recuerda que, conforme a lo previsto en los art. 6 de la Directiva 92/49 CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del de vida (tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida), y art. 5 de la Directiva 92/96 CEE, de 10 de noviembre de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida (tercera Directiva de seguros de vida), únicamente pueden obtener autorizaciones administrativas válidas para operar en todo el espacio económico europeo aquellas entidades aseguradoras que adopten la forma jurídica de sociedad anónima, sociedad mutua o sociedad cooperativa. Por ello, la Ley 30/1995 supedita la ampliación de prestaciones de las mutualidades de previsión social al cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 66.2, que vienen a asimilarlas económicamente a los tipos de entidades aseguradoras que pueden operar en todo el espacio económico europeo.

5. A fin de dar adecuada respuesta a la impugnación que nos ocupa, resulta pertinente comenzar recordando que el motivo de impugnación se contrae aquí exclusivamente a la exigencia de «una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo» como requisito previo a la obtención de la autorización administrativa que per-

mita a las mutualidades de previsión social proceder a la ampliación de prestaciones. No se discute, por tanto, la necesidad misma de esta autorización para que las citadas entidades puedan rebasar los límites a los que, en principio, deben atenerse en la cobertura de contingencias. Y no se discute porque, según señala el Abogado de la Generalidad de Cataluña en el escrito rector de este proceso, el otorgamiento de esta segunda autorización no modifica el ámbito de las competencias autonómicas.

Nuestro razonamiento debe partir justamente de esta afirmación, no contradicha por el Abogado del Estado. Al respecto, la mención expresa al Ministerio de Economía y Hacienda que figura en el art. 66.3 de la Ley, como órgano competente para otorgar la autorización de ampliación de prestaciones pudiera acaso hacer pensar en una identificación o confusión entre las dos autorizaciones de las que se habla en el art. 66. Sin embargo, ello no es así, ni sustantiva ni competencialmente.

Aunque la perspectiva sustantiva resulta aquí un tanto marginal, toda vez que la controversia es estrictamente competencial, no estará de más indicar que la exigencia de autorización administrativa para que las mutualidades de previsión social puedan operar por ramos representa una especificación del criterio general plasmado en el art. 6.3 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (ahora, art. 5.3 de su texto refundido), conforme al cual «también será precisa autorización administrativa para que una entidad aseguradora pueda extender su actividad a otros ramos distintos de los autorizados y para la ampliación de una autorización que comprenda sólo una parte de los riesgos incluidos en un ramo». Asimismo, y sin que ello suponga desconocer la especial posición que ocupan las mutualidades de previsión social en el panorama de la normativa comunitaria europea en materia de seguros, cabe señalar que los arts. 4 b) de la Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, sobre seguro de vida, en la que se refunden los distintos textos anteriormente vigentes, y 6 b) de la Directiva 73/239/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, en la redacción dada al mismo por la Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992 (tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida), incorporan previsiones similares. Por consiguiente, desde la vertiente sustantiva no se produce confusión alguna entre la autorización para operar en el espacio económico europeo y la autorización para ampliar prestaciones, dado que el otorgamiento de aquélla no exime de la solicitud de ésta en los supuestos a los que se hace referencia en los preceptos reseñados.

Examinada la cuestión en un plano estrictamente competencial, debemos advertir que el inciso final del art. 66.3 no representa una reserva competencial a favor de la Administración General del Estado, habida cuenta de que lo dispuesto en el mismo ha de interpretarse a la luz de los criterios establecidos en el art. 69.2 b) de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (en la actualidad, de su texto refundido):

«En el ámbito de competencias de ejecución les corresponden las de ordenación y supervisión de los seguros privados que se otorgan a la Administración General del Estado en la presente Ley, entendiéndose hechas al órgano autonómico competente las referencias que en la misma se contienen al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Dirección General de Seguros, con excepción de las reguladas en el Capítulo IV del presente Título y en el Título III, quedando en todo caso reservadas al Estado las competencias de otorgamiento de la autorización administrativa para el ejercicio de la

actividad aseguradora y su revocación, que comunicará, en su caso, a la respectiva Comunidad Autónoma. En cuanto a las cooperativas de seguro y mutualidades de previsión social, también corresponde a las Comunidades Autónomas conceder la autorización administrativa y su revocación, previo informe de la Administración General del Estado en ambos casos; la tramitación de estos procedimientos, que será interrumpida mientras la Administración General del Estado emite su informe, corresponderá a la Comunidad Autónoma, que comunicará al Ministerio de Economía y Hacienda cada autorización que conceda, así como su revocación. La falta de emisión de dicho informe en el plazo de seis meses se considerará como manifestación de la conformidad del Ministerio de Economía y Hacienda a la concesión de la autorización administrativa o, en su caso, a su revocación.»

Toda vez que lo dispuesto en el 66.3 se encuentra regulado en el capítulo VII del título II, no opera la excepción recogida en la regla primera del precepto ahora reproducido. De tal modo que no hay, como ya se ha apuntado, reserva competencial alguna a favor de la Administración General del Estado, en este caso del Ministro de Economía y Hacienda. Por el contrario, asiste toda la razón al Abogado de la Generalidad de Cataluña cuando deduce, de la lectura conjunta del art. 6.5 y de la disposición transitoria primera de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (en la actualidad, del art. 5.5 y de la disposición adicional quinta del texto refundido), que sólo las autorizaciones otorgadas por el Ministro de Economía y Hacienda tienen la condición de «válidas para operar en todo el Espacio Económico Europeo».

Consecuentemente, la exigencia de una autorización administrativa válida en todo el espacio económico europeo, de competencia estatal, opera como presupuesto para obtener la autorización administrativa de ampliación de prestaciones, cuyo otorgamiento corresponde a la Administración autonómica, aquí a la Generalidad de Cataluña.

6. Hechas estas precisiones, interesa situar el inciso final del art. 66.2 a) de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados en su contexto.

Así, debemos comenzar recordando que el art. 64.1 define las mutualidades de previsión social como «entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras». Una de las singularidades más destacadas de las mutualidades de previsión social, en tanto que entidades aseguradoras, consiste en la limitación de las prestaciones que pueden cubrir. Dicha limitación se contiene en el art. 65 de la Ley (en la actualidad, del texto refundido), cuyo contenido será oportuno reproducir:

«1. En la previsión de riesgos sobre las personas las contingencias que pueden cubrir son las de muerte, viudedad, orfandad y jubilación, garantizando prestaciones económicas en forma de capital o renta. Asimismo, podrán otorgar prestaciones por razón de matrimonio, maternidad, hijos y defunción. Y podrán realizar operaciones de seguro de accidentes e invalidez para el trabajo, enfermedad, defensa jurídica y asistencia, así como prestar ayudas familiares para subvenir a necesidades motivadas por hechos o actos jurídicos que impidan temporalmente el ejercicio de la profesión.

Las prestaciones económicas que se garanticen no podrán exceder de 3.000.000 de pesetas como renta

anual ni de 13.000.000 como percepción única de capital, límites que se podrán actualizar anualmente, considerando la suficiencia de las garantías financieras para atender las prestaciones actualizadas.

2. En la previsión de riesgos sobre las cosas sólo podrán garantizar los que se relacionan seguidamente y dentro del importe cuantitativo de dichos bienes:

a) Viviendas de protección oficial y otras de interés social, siempre que estén habitadas por el propio mutualista y su familia.

b) Maquinaria, bienes e instrumentos de trabajo de mutualistas que sean pequeños empresarios. A estos efectos se entenderá por pequeños empresarios los trabajadores autónomos por cuenta propia y los profesionales y empresarios, incluidos los agrícolas, que no empleen más de cinco trabajadores.

c) Cosechas de fincas cultivadas directa y personalmente por el agricultor, siempre que no queden comprendidas en el Plan Anual de Seguros Agrarios Combinados, y los ganados integrados en la unidad de explotación familiar.

3. Cada mutualidad podrá otorgar la totalidad o parte de las prestaciones mencionadas en los dos números anteriores.»

Estas limitaciones a la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social pueden ser excepcionadas conforme al art. 66. Este precepto regula la «ampliación de prestaciones» de las mencionadas entidades, ampliación que se supedita a la obtención de autorización administrativa previa (art. 66.1). A su vez, el otorgamiento –y mantenimiento– de esta autorización administrativa se subordina al cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 66.2, a saber:

«a) Haber transcurrido, al menos, un plazo de cinco años desde la obtención de la autorización administrativa para realizar actividad aseguradora y ser titular de una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo.

b) No haber estado sujeta a medidas de control especial, ni habersele incoado procedimiento administrativo de disolución o de revocación de la autorización administrativa durante los dos años anteriores a la presentación de la solicitud de autorización.

c) Poseer el mínimo de fondo mutual, margen de solvencia y del fondo de garantía que a las mutuas de seguro a prima fija exige la presente Ley, y tener constituidas las provisiones técnicas en los mismos términos que deben tenerlas dichas mutuas a prima fija.

d) Presentar y atenerse a un programa de actividades con arreglo al artículo 12 y sujetarse a la clasificación en ramos respecto de la actividad aseguradora que realicen con ampliación de prestaciones.»

En lo que ahora estrictamente interesa, debe indicarse, por último, que la solicitud de autorización de ampliación de prestaciones ha de presentarse actualmente ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones o ante el órgano autonómico competente y «deberá ir acompañada de los documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos exigidos» (art. 66.3 del texto refundido, que coincide con el correlativo de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, salvo en la denominación del órgano de la Administración General del Estado).

7. Según expusimos anteriormente el requisito de la autorización administrativa válida en todo el espacio económico europeo se traduce en la intervención de la Administración General del Estado en un procedimiento admi-

nistrativo de autorización de ampliación de prestaciones, cuya resolución corresponde a la Administración autonómica, aquí a la Generalidad de Cataluña.

Para determinar si esta intervención se acomoda al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias deberemos examinar si existen elementos que la justifiquen en términos generales y que la expliquen con respecto a la concreta modalidad diseñada por el legislador estatal.

Como prólogo a nuestro enjuiciamiento hemos de reiterar, una vez más, la necesidad de enmarcar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social (art. 9.21 de su Estatuto de Autonomía) en el contexto definido por la STC 86/1989, de 11 de mayo (FJ 7), y reiterado en la STC 220/1992, de 11 de diciembre (FJ 3). Conforme indicábamos en estas resoluciones, esa exclusividad conoce su máxima proyección en los aspectos estructurales y funcionales, en tanto que debe matizarse en los operativos, sobre los que inciden las bases establecidas por el Estado para la ordenación de la actividad aseguradora en virtud de la competencia que le atribuye el art. 149.1.11 CE.

Dicho esto, deberemos convenir en que la intervención preceptiva de las instancias centrales del Estado en el procedimiento autorizatorio que nos ocupa encaja, en principio y sin perjuicio de examinar más adelante la modalidad concreta establecida en el precepto impugnado, dentro del ámbito de lo básico en materia de ordenación de los seguros (art. 149.1.11 CE). Y ello porque la dispensa de las limitaciones a las que se sujeta la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social puede perfectamente asimilarse, desde el punto de vista funcional, a la autorización de una nueva entidad aseguradora, al menos en aquellos sectores del ramo correspondiente que se hallaban anteriormente extramuros de las posibilidades de actuación de la entidad que pretenda ampliar sus prestaciones. Visto desde el prisma contrario este hecho representa la creación de nuevos riesgos potenciales no sólo para los propios tomadores de seguros, sino también para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Se trata de un valor de relevancia supraautonómica, que trasciende la concreta situación analizada, según hemos afirmado en reiteradas ocasiones (por todas, STC 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 5, y las numerosas resoluciones allí mencionadas, siempre en relación con el sector crediticio) y a cuya preservación sirven las potestades públicas de supervisión de las entidades aseguradoras, conforme resulta de la normativa comunitaria europea en la materia (vgr. puntos 19 y 20 del preámbulo y art. 16.7 de la ya citada Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, sobre seguro de vida, y, destacadamente, la Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero).

Profundizando en esta misma idea, debemos señalar que, como acertadamente pone de manifiesto el Abogado de la Generalidad de Cataluña, los requisitos sustantivos exigidos en el art. 66.2 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados para que las mutualidades de previsión social puedan obtener y conservar la autorización que les permite proceder a la ampliación de prestaciones responden a criterios eminentemente técnicos y con ellos se pretende garantizar la estabilidad de estas entidades en su nueva actividad aseguradora.

Estos requisitos, abstracción hecha de la concreta autorización que ahora nos ocupa, pueden agruparse en un doble orden: de una parte, aquéllos que, contemplando la trayectoria de la entidad, ponen de manifiesto una cierta experiencia y gestión prudente del negocio asegurador [art. 66.2 a) y b)]; en tanto que los requisitos sirven a una cierta función prospectiva, pues permiten pronosticar que la autorización de la ampliación de prestaciones no pondrá en riesgo la actividad de la mutualidad de previsión social solicitante ni la estabilidad del conjunto del sector asegurador y del sistema financiero en su integridad. Para realizar esta valoración, el legislador estatal ha optado por extender a las mutualidades de previsión social las exigencias que en punto a fondo mutual, margen de solvencia y provisiones técnicas rigen para las mutuas a prima fija [art. 66.2 c)], además de imponerles la elaboración de un programa de actividades adecuado al art. 12 del texto legal [art. 66.2 d)]. Pues bien, hemos de entender que la intervención preceptiva de las instancias centrales del Estado en el procedimiento de autorización se dirige a garantizar la satisfacción de estos últimos requisitos y que dicha intervención es acorde con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, ya que los elementos valorativos que la apreciación del cumplimiento de dichos requisitos incorpora justifican una interpretación unitaria que evite la existencia de interpretaciones diferenciadas y disfuncionales para el conjunto del sistema [en similares términos, STC 86/1989, de 11 de mayo, FJ 13 a)].

Tampoco merece reproche alguno, desde la perspectiva competencial, la modalidad concreta elegida por el legislador estatal para esa intervención preceptiva. En primer lugar, recuérdese que, conforme a lo previsto en el art. 66.3 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, la autorización para ampliar prestaciones «se concederá por ramos» de actividad. Pues bien, en el esquema de la Ley este tipo de autorizaciones lleva aparejada la posibilidad de desarrollar el negocio asegurador en todo el espacio económico europeo. Ahora bien, como quiera que la concesión de este tipo de autorizaciones está reservada a la competencia estatal, según tuvimos ocasión de recordar anteriormente, la estimación del recurso de inconstitucionalidad en este punto generaría una antinomia entre el art. 66.3 y la disposición transitoria primera de la Ley (actualmente, disposición adicional quinta del texto refundido), habida cuenta de que se atribuiría una eficacia extraautonómica a la autorización en el primero de los preceptos que entraría en contradicción con lo establecido en las citadas disposiciones. Esta contradicción queda salvada porque uno de los requisitos para obtener la autorización para proceder a la ampliación de prestaciones consiste justamente en ser titular de una autorización válida en todo el espacio económico europeo.

Más importante acaso que lo anterior es el hecho de que las mutualidades de previsión social no están en principio autorizadas para operar en el espacio económico europeo en régimen de libertad de establecimiento o de libertad de prestación de servicios [vgr. art. 6.1 a) de la Directiva 2002/83, *a contrario*]. Pues bien, la forma jurídica que adopta la expresión de la intervención estatal en el procedimiento de autorización de ampliación de prestaciones de estas entidades representa el reconocimiento de un derecho del que, en otro caso, sólo podrían disfrutar previa transformación de su naturaleza jurídica, adoptando la forma de sociedad anónima, mutua o cooperativa de seguros. No puede reputarse, por

ello, contrario al orden de distribución de competencias el hecho de que el legislador estatal haya optado por llevar hasta sus últimas consecuencias funcionales la satisfacción de unos requisitos específicamente establecidos para las mutuas a prima fija. En especial, porque el otorgamiento de la autorización válida en todo el espacio económico europeo no suplanta la competencia autonómica de autorización definitiva de la ampliación de prestaciones y sólo la limita en el caso de que aquélla sea denegada. Parafraseando lo que sostuvimos en la STC 178/1992, de 13 noviembre, FJ 3 d), podemos concluir afirmando que este modo de intervención estatal en el procedimiento de autorización de ampliación de prestaciones representa un control preventivo que garantiza que el desarrollo por las mutualidades de previsión social de la actividad aseguradora por ramos «se ajusta, sin sobreplusarlos, a los riesgos máximos que, de acuerdo con la política financiera del Estado, la estabilidad misma del sistema en su conjunto pueda soportar»; control, en fin, que, por sus características y significado, se ampara en las competencias del Estado sobre las bases de la ordenación del seguro (art. 149.1.11 CE), a pesar del carácter ejecutivo de las competencias cuestionadas, y de cuya formalización resulta el reconocimiento de un derecho a las entidades afectadas del que, en otro caso, carecerían.

8. Una vez más conviene emprender el análisis de la impugnación de lo dispuesto en el art. 69.2 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados recordando su contenido, así como su relación con lo previsto en los restantes preceptos de los que se hace mención en el escrito rector de este proceso.

El citado art. 69.2 dispone:

«Las Comunidades Autónomas que con arreglo a sus Estatutos de Autonomía hayan asumido competencia en la ordenación de seguros la tendrán respecto de las entidades aseguradoras, incluidas las reaseguradoras, cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de los riesgos en el caso de seguros distintos del de vida y asunción de los compromisos en el supuesto de seguros de vida, que aseguren se circunscriban al territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, con arreglo a los siguientes criterios:

a) En el ámbito de competencias normativas les corresponde el desarrollo legislativo de las bases de ordenación y supervisión de los seguros privados contenidas en esta Ley y disposiciones reglamentarias básicas que las complementen. En cuanto a las cooperativas de seguro y mutualidades de previsión social tendrán, además, competencia exclusiva en la regulación de su organización y funcionamiento.

b) En el ámbito de competencias de ejecución les corresponden las de ordenación y supervisión de los seguros privados que se otorgan a la Administración General del Estado en la presente Ley, entendiéndose hechas al órgano autonómico competente las referencias que en la misma se contienen al Ministerio de Economía y Hacienda y a la Dirección General de Seguros, con excepción de las reguladas en el Capítulo IV del presente Título y en el Título III, quedando en todo caso reservadas al Estado las competencias de otorgamiento de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad aseguradora y su revocación, que comunicará, en su caso, a la respectiva Comunidad Autónoma. En cuanto a las cooperativas de seguro y mutualidades de previsión social, también corresponde a las Comunidades Autónomas conceder la autorización administrativa y

su revocación, previo informe de la Administración General del Estado en ambos casos; la tramitación de estos procedimientos, que será interrumpida mientras la Administración General del Estado emite su informe, corresponderá a la Comunidad Autónoma, que comunicará al Ministerio de Economía y Hacienda cada autorización que conceda, así como su revocación. La falta de emisión de dicho informe en el plazo de seis meses se considerará como manifestación de la conformidad del Ministerio de Economía y Hacienda a la concesión de la autorización administrativa o, en su caso, a su revocación.»

En la actualidad, las reglas competenciales en materia de seguros figuran en el art. 69.2 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, que, salvado algún error de redacción, reitera los criterios reproducidos.

Como ya se ha expuesto en los antecedentes, del art. 69.2 se impugna el establecimiento, en su primer párrafo, de un triple punto de conexión para delimitar el alcance de las competencias autonómicas en materia de ordenación y supervisión de los seguros, así como la atribución a la Administración estatal de la competencia para otorgar –y en su caso revocar– la autorización para el ejercicio de la actividad aseguradora [letra b)]. De esta misma letra se discute la exclusión de toda intervención autonómica en algunas de las funciones ejecutivas reguladas en el capítulo IV («De la actividad en régimen de derecho de establecimiento y en régimen de libre prestación de servicios en el Espacio Económico Europeo») del título II («De la actividad de las entidades aseguradoras españolas»). Concretamente, las que figuran en el primer párrafo del art. 52 y en los primeros apartados de los arts. 55 y 56.

Según establece el párrafo primero del art. 52, rubricado «Deber de información al Ministerio de Economía y Hacienda»:

«Las entidades aseguradoras españolas que operen en régimen de derecho de establecimiento o en régimen de libre prestación de servicios deberán informar a la Dirección General de Seguros, separadamente para las operaciones realizadas en cada Estado miembro del Espacio Económico Europeo en régimen de derecho de establecimiento y en régimen de libre prestación de servicios, sobre su actividad en los términos, forma y periodicidad que reglamentariamente se determine.

La Dirección General de Seguros suministrará dicha información, sobre una base agregada, a las autoridades supervisoras de los Estados miembros interesados que así lo soliciten. Reglamentariamente se concretará el alcance de este suministro de información.»

Con respecto a las entidades que operen en régimen de libertad de establecimiento, en el art. 55.1 especifica los términos en los que se concreta ese deber de información:

«Toda entidad aseguradora española que se proponga establecer una sucursal en el territorio de otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo lo notificará en la Dirección General de Seguros, acompañando la siguiente información:

a) El nombre del Estado miembro en cuyo territorio se propone establecer la sucursal.

b) Su programa de actividades, en el que se indiquen, en particular, las operaciones que pretenda realizar y la estructura de la organización de la sucursal.

c) La dirección en el Estado miembro de la sucursal en la que pueden reclamarle y entregarle los documentos.

d) El nombre del apoderado general de la sucursal, que deberá estar dotado de poderes suficientes para obligar a la entidad aseguradora frente a terceros y para representarla ante las autoridades y órganos judiciales del Estado miembro de la sucursal.

e) Si la entidad pretende que su sucursal cubra los riesgos del ramo de responsabilidad civil en vehículos terrestres automóviles, excepto la responsabilidad del transportista, deberá declarar que se ha asociado a la oficina nacional y al fondo nacional de garantía del Estado miembro de la sucursal.

f) Si la entidad pretende que su sucursal cubra los riesgos del ramo de defensa jurídica, deberá indicar la opción elegida, entre las distintas modalidades de gestión previstas en la disposición adicional tercera de esta Ley.»

A su vez, el art. 56.1 regula el deber de información de las entidades que actúen en régimen de libre prestación de servicios:

«Toda entidad aseguradora española que se proponga ejercer por primera vez en uno o más Estados miembros del Espacio Económico Europeo actividades en régimen de libre prestación de servicios deberá informar previamente de su proyecto en la Dirección General de Seguros, indicando la naturaleza de los riesgos o compromisos que se proponga cubrir.»

Para cerrar esta sucinta reseña de los preceptos cuya adecuación al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias se discute, interesa reseñar dos últimos datos. El primero de ellos hace referencia a la identidad de los tres últimos preceptos reproducidos con sus homónimos del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, con la única salvedad de la identificación del órgano estatal receptor de la información, que en el nuevo texto se hace a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, en coherencia con el cambio de denominación introducido por el Real Decreto 1371/2000, de 19 de julio, de modificación de la estructura orgánica básica del entonces Ministerio de Economía. El segundo atañe al alcance de la discrepancia existente en relación con el art. 55.1, al que no se le reprocha la determinación de la información que deben suministrar las entidades aseguradoras que se propongan desarrollar sus actividades en el espacio económico europeo, sino únicamente la atribución de la competencia para recibir esa información a un órgano —actualmente, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones— de la Administración General del Estado. En coherencia con ello, ningún reproche se hace al art. 56.2, que especifica la información que deben proporcionar las entidades aseguradoras que se propongan extender sus actividades en régimen de libre prestación de servicios.

9. La adecuada respuesta a la impugnación que ahora centra nuestra atención ha de tener presentes distintos pronunciamientos anteriores de este Tribunal explícita o implícitamente invocados por las partes personadas.

a) Así, en primer lugar, tanto el recurrente como el Abogado del Estado mencionan la doctrina establecida en la STC 86/1989, de 11 de mayo. En aquella ocasión examinamos la constitucionalidad de lo dispuesto en el art. 39.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado, antecedente inmediato del precepto legal aquí impugnado.

Pues bien, en dicha resolución estimamos conforme el triple punto de conexión fijado por el legislador estatal (entonces, «entidades de seguro directo cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de los riesgos que aseguren se limiten al territorio de la Comunidad»), pero hicimos hincapié en la necesidad de matizar su alcance en los siguientes términos: «el requisito de que el ámbito de operaciones se circunscriba al territorio de la Comunidad requiere efectivamente que la contratación de los seguros se produzca dentro del mismo pero ello no obsta a que puedan realizarse fuera de aquel ámbito las actividades instrumentales y ajenas a la típica aseguradora, que sean precisas. En cuanto al requisito de que la localización del riesgo asegurado se limite también al territorio de la Comunidad, no ha de identificarse dicha localización con el lugar concreto en que el riesgo se consume, sino más bien con la localización del interés asegurado, que será, por una parte, el domicilio del asegurado en los seguros de personas y en aquellos que cubran riesgos genéricamente referidos al patrimonio del asegurado; por otra, la ubicación de inmuebles o de bienes patrimoniales concretos en los seguros sobre los mismos y, en fin el que determinen las reglas civiles y mercantiles en otros posibles supuestos. Tal interpretación, auspiciada por el Abogado del Estado, excluye las consecuencias temidas por el Gobierno recurrente y permite mantener la constitucionalidad del precepto impugnado. Debe tenerse además en cuenta que la omisión de tal requisito de localización del riesgo dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, podría originar consecuencias contrarias a la territorialidad de las competencias autonómicas, como la posibilidad de que una entidad se dedicara al aseguramiento de riesgos localizados fuera de su territorio, con la consiguiente invasión de competencias estatales o de otra Comunidad Autónoma» (FJ 11). Además, añadimos que el ámbito subjetivo de intervención autonómica había de ampliarse más allá de las «entidades de seguro directo» a las que expresamente hacía mención el precepto legal impugnado, toda vez que «podrá darse una competencia autonómica en la regulación, en materia de reaseguro en las mismas condiciones que la actividad de seguro directo mediante normativa de desarrollo y mediante ejecución de las bases» (FJ 29). Esta ampliación se ha incorporado a la redacción del art. 69.2 de la Ley 30/1995 (actualmente, del texto refundido).

Posteriormente, en la STC 330/1994, de 15 de diciembre, declaramos, entonces con respecto a los dos puntos de conexión utilizados en el apartado segundo de la disposición adicional primera («domicilio social y ámbito de operaciones») de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación en seguros privados, que la decisión legislativa no resultaba «arbitraria o manifiestamente infundada (STC 156/1993) pues si cada una de las conexiones expresa una vinculación directa con el territorio, mediante el cúmulo de ambas el legislador ha querido, además, que dicha vinculación sea efectiva y garantice la seguridad jurídica. En efecto, atendida la materia, la actividad de mediación en seguros privados, la vinculación del agente o mediador con el territorio de una Comunidad a través del domicilio es sin duda directa y razonable, pues éste constituye su centro de intereses y allí se lleva a cabo la dirección de sus actividades. Y otro tanto ocurre con el lugar donde se llevan a cabo las operaciones de mediación, esto es, la intervención en la contratación de seguros, que se ha circunscrito al territorio de la Comunidad Autónoma. De otra parte, es evidente que el cúmulo de ambas conexiones circunscribe adecuadamente el ámbito territorial para el ejercicio de las competencias que corresponden a una Comunidad Autónoma y aseguran el con-

trol efectivo de la actividad mediadora» (STC 330/1994, FJ 6).

b) Por su parte, el Abogado de la Generalidad de Cataluña se ha referido expresamente a nuestra doctrina sobre la supraterritorialidad. Una doctrina que arranca de la STC 329/1993, de 12 de noviembre, con ocasión del enjuiciamiento de un precepto reglamentario que atribuía al Estado la competencia para declarar zonas atmosféricas contaminadas cuando se extendiesen por más de una Comunidad Autónoma.

Entonces señalamos que «es cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello, al igual que justifica la facultad de coordinación, puede permitir además que, en ocasiones excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases (STC 48/1988)» (STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4). Pero también advertimos que no era adecuada al orden competencial la solución adoptada en la disposición recurrida —una decisión unitaria acerca de la declaración por parte de los órganos estatales fundada exclusivamente en que las zonas atmosféricas contaminadas sobrepasasen o incluyesen el territorio de varias Comunidades Autónomas— puesto que una solución de este tipo «sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables. En la medida en que el art. 5 del Real Decreto 1613/1985 reconoce competencia al Estado más allá de estos excepcionales supuestos, invade y desconoce la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña» (*loc. cit.*). Esta misma doctrina fue confirmada en la STC 102/1995, de 26 de junio, donde insistimos en que «la supraterritorialidad no configura título competencial alguno» en materia ambiental (FJ 19). Recientemente, y siempre con respecto a la materia de protección ambiental, hemos reiterado esta misma idea en las SSTC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 16, y 33/2005, de 17 de febrero, FJ 6.

Por lo que se refiere a otras materias competenciales distintas de la ambiental, debemos citar las SSTC 243/1994, de 21 de julio (autorización de las entidades de inspección y control de seguridad industrial); 175/1999, de 30 de septiembre (control policial de libros-registro y otros documentos obligatorios para determinados establecimientos) y 223/2000, de 21 de septiembre (inscripción registral de operadores de gases licuados del petróleo).

Finalmente, debemos señalar que en la STC 235/1999, de 16 de diciembre, reconocimos el carácter básico de la función ejecutiva atribuida al Banco de España por la Ley 3/1994, de 14 de abril, de adaptación de la legislación española en materia de entidades de crédito a la segunda Directiva de coordinación bancaria, consistente en autorizar la apertura de sucursales de entidades crediticias españolas en otros Estados

miembros de la Unión (FJ 6). Propiamente se trataba más de un supuesto de extraterritorialidad que de supraterritorialidad.

c) La tercera línea jurisprudencial que es oportuno traer ahora a colación es la relativa a la incidencia del Derecho comunitario europeo en los procesos constitucionales. A este respecto, hemos afirmado reiteradamente que «el Derecho comunitario no es en sí mismo canon o parámetro directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales» (entre otras, SSTC 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 4; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7; y 38/2002, de 14 de febrero, FJ 11). Consecuentemente, las controversias competenciales han de ser resueltas de acuerdo con los criterios establecidos al respecto en las normas que integran el bloque de constitucionalidad (por todas, STC 38/2002, FJ 11, y las resoluciones allí mencionadas). En el bien entendido que, como advertíamos en la STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 5), no cabe ignorar que la propia interpretación del orden competencial tampoco se produce en el vacío, por lo que prestar atención a la forma en que se ha configurado una determinada institución en el Derecho comunitario «puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial» (SSTC 13/1998, de 22 de enero, FJ 3, y 38/2002, de 14 de febrero, FJ 11) e, incluso, para concluir que la controvertida es una cuestión que «cae dentro de la esfera del Derecho comunitario y no en la del reparto interno de competencias» (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10, y 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7).

10. En esta ocasión, un sucinto análisis de la normativa comunitaria resulta imprescindible por dos razones. En primer lugar, porque, según se afirma en las exposiciones de motivos tanto de la Ley 30/1995, de ordenación y supervisión de los seguros privados, como del texto refundido, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, «el sector de seguros es uno de los más armonizados del derecho comunitario europeo a través del sistema de directivas». En segundo lugar, porque el argumento principal expuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña para postular un cambio de doctrina constitucional hace referencia a una de las principales aportaciones de esa normativa, el principio de autorización única y su correlato, la supervisión por el Estado miembro de origen.

Debemos iniciar esta tarea dejando constancia de que, como acertadamente ha apuntado el Abogado de la Generalidad de Cataluña, el mencionado principio de autorización administrativa única, con validez en todo el territorio comunitario, representa una de las principales novedades introducidas por las conocidas como terceras Directivas en materia de seguros (Directivas 92/96/CEE del Consejo, de 10 de noviembre de 1992, para el seguro directo de vida y 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, para otros seguros). En efecto, con anterioridad la normativa comunitaria preveía la exigencia de una doble autorización, para el ejercicio de la actividad y para la apertura de sucursales o agencias en el territorio de otros Estados miembros [al respecto, arts. 6.2 a) y b) de la Directiva 79/267/CEE, de 5 de marzo de 1979, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, referentes al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida, no modificada en este punto por la Directiva 90/619/CEE del Consejo, de 8 de noviembre de 1990 y de la Directiva 73/239/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la activi-

dad del seguro directo distinto del seguro de vida, y a su ejercicio, que tampoco fue modificada en este concreto extremo por la Directiva 88/357/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1988].

Sin embargo, debemos discrepar de la interpretación defendida por el Abogado de la Generalidad de Cataluña sobre la determinación del domicilio social como punto de conexión atributivo de la competencia tanto para el otorgamiento de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad aseguradora, como para el desempeño de las funciones supervisoras. Concretamente, hemos de señalar que la elección de dicho punto de conexión responde no sólo a un criterio geográfico, sino también funcional.

Ciñendo nuestro examen exclusivamente a la Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por la que se refunden las anteriores Directivas relativas al seguro directo de vida, hemos de poner de manifiesto que en el punto 12 de su preámbulo se señala lo siguiente:

«Los principios de reconocimiento mutuo y de supervisión ejercida por el Estado miembro de origen exigen que las autoridades competentes de cada uno de los Estados miembros no concedan autorización o la retiren cuando factores tales como el programa de actividades, la distribución geográfica o las actividades realmente realizadas demuestren de forma inequívoca que la empresa de seguros ha optado por el sistema jurídico de un Estado miembro con el propósito de eludir las normas más estrictas vigentes en el Estado miembro en cuyo territorio proyecta realizar o realiza la mayor parte de sus actividades. Toda empresa de seguros deberá ser autorizada en el Estado miembro en el que se encuentre su domicilio social. Por otra parte, los Estados miembros deben exigir que el domicilio social de una empresa de seguros siempre esté situado en su Estado miembro de origen y que ejerza realmente sus actividades en el mismo.»

En el último inciso del pasaje ahora reproducido se aprecia una clara aproximación funcional a la noción de «domicilio social», estableciéndose la exigencia de que en el Estado miembro donde radique el mismo la empresa aseguradora debe ejercer «realmente sus actividades». Ya en el articulado de la Directiva, esta previsión se concreta en lo dispuesto en el art. 6.3, conforme al cual «los Estados miembros exigirán a las empresas de seguros que su sede central esté situada en el mismo Estado miembro que su domicilio social». La lectura de este precepto a la luz de lo afirmado en el preámbulo invita a pensar que en el Estado miembro del domicilio social, no sólo debe hallarse el centro de dirección y administración de la entidad, sino que, además, en él debe desarrollarse el núcleo principal o predominante de su actividad aseguradora típica. Por otro lado, la conexión entre la fijación del domicilio de los entes societarios y el lugar en el que se hallan sus principales establecimientos o explotaciones encuentra reflejo en el régimen establecido en nuestro Derecho de sociedades para el caso de las sociedades anónimas (art. 6.1 del texto refundido de su Ley reguladora, aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre), de las sociedades de responsabilidad limitada (art. 7.1 de la Ley 2/1995, de 23 de marzo) y, en fin, de las sociedades cooperativas (art. 3 de la Ley 27/1999, de 16 de julio).

A la vista de lo expuesto, debemos rechazar, frente a lo sostenido por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, que la normativa comunitaria europea se erija de suyo en impedimento para el establecimiento de otros puntos de conexión distintos del relativo al domicilio social, mediante los cuales se trata de delimitar territorialmente el alcance de la actividad desempeñada por las entidades aseguradoras, a los efectos de determinar el

reparto interno de competencias sobre dichas entidades. Tampoco existen elementos suficientes para apreciar que el triple punto de conexión represente un obstáculo para la efectividad del principio de autorización única y de reconocimiento mutuo entre los Estados miembros, desde el mismo instante en que el legislador ha atribuido eficacia en todo el espacio económico europeo a las autorizaciones otorgadas por el Ministro de Economía y Hacienda (art. 6.5).

Obviamente, la expresión de estas conclusiones no representa la formulación de un juicio de adecuación de la norma estatal al Derecho comunitario europeo. Sin embargo, ha de servir para situar adecuadamente los términos de nuestro enjuiciamiento, en la medida en que descartamos que la reiteración de la opción por el triple punto de conexión no resulte legítima en el marco de la nueva normativa comunitaria europea armonizadora del sector de los seguros, frente a lo postulado por el recurrente.

11. Dando un paso más en nuestro razonamiento, debemos apuntar ahora que la resolución de la controversia trabada en este proceso constitucional en torno a la configuración que del triple punto de conexión para delimitar el alcance de las competencias autonómicas se realiza en el art. 69.2 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (ahora de su texto refundido) exige examinar su acomodación a la doctrina que hemos venido elaborando en torno a la «supraterritorialidad» (SSTC 329/1993, de 12 de diciembre; 243/1994, de 21 de julio; 175/1999, de 30 de septiembre; 223/2000, de 21 de septiembre; 194/2004, de 4 de noviembre; y 33/2005, de 17 de febrero).

A este respecto, conviene señalar que, según apunta el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, mediante la definición que del triple punto de conexión se hace en el mencionado art. 69.2 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (ahora, del texto refundido), el legislador estatal ha tratado de dar cumplimiento a la doctrina establecida en la STC 86/1989, de 11 de mayo (FJ 11). Como hemos recordado anteriormente, en esta resolución, junto con la afirmación de la constitucionalidad del art. 39.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado, antecedente inmediato del precepto legal ahora impugnado, se procedía a matizar el alcance de los puntos de conexión y a ampliar el ámbito subjetivo de las competencias autonómicas, integrando también a las entidades de reaseguro.

Ciñendonos al primero de estos aspectos, y por lo que se refiere al requisito de que el ámbito de operaciones se circunscriba al territorio de la Comunidad, señalamos entonces que dicho requisito impone que la contratación de los seguros se produzca dentro del indicado ámbito, pero que no debía erigirse en obstáculo para que «puedan realizarse fuera de aquel ámbito las actividades instrumentales y ajenas a la típica aseguradora, que sean precisas». En cuanto al requisito de que la localización del riesgo asegurado se limite también al territorio de la Comunidad, indicamos que había de asimilarse «con la localización del interés asegurado, que será, por una parte, el domicilio del asegurado en los seguros de personas y en aquellos que cubran riesgos genéricamente referidos al patrimonio del asegurado; por otra, la ubicación de inmuebles o de bienes patrimoniales concretos en los seguros sobre los mismos y, en fin el que determinen las reglas civiles y mercantiles en otros posibles supuestos» (*loc. cit.*). Y añadíamos también que «la omisión de tal requisito de localización del riesgo dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, podría originar consecuencias contrarias a la territorialidad de las competencias autonómicas, como la posibilidad de que una entidad se dedicara al aseguramiento de riesgos localizados fuera de su territorio, con la consiguiente invasión de

competencias estatales o de otra Comunidad Autónoma». En esta misma línea, ya hemos tenido ocasión de reseñar que en la STC 330/1994, de 15 de diciembre (FJ 9), tras citar expresamente la doctrina establecida en la STC 86/1989, de 11 de mayo, hicimos hincapié en la «vinculación directa» de los puntos de conexión –entonces referidos a las competencias autonómicas sobre los mediadores de seguros- con el territorio.

Así pues, debemos reiterar ahora que los puntos de conexión definidos por el legislador básico estatal no pueden erigirse en obstáculo para que las entidades aseguradoras realicen fuera del territorio autonómico actividades instrumentales y ajenas a la típicamente aseguradora que sean precisas. A título de ejemplo, debemos precisar que no les impiden efectuar las operaciones y actividades mencionadas en los apartados c) y d) del art. 3.1 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, habida cuenta de que no tienen un carácter típicamente asegurador. Obviamente, tampoco pueden impedirles llevar a cabo la actividad de captación de clientes fuera del territorio autonómico.

Avanzando un paso más, debemos recordar que la nueva redacción de los puntos de conexión vincula el ámbito de actividad con la localización de los riesgos en los seguros distintos del de vida y con la asunción de compromisos en el seguro de vida. La interpretación de estos conceptos ha de hacerse a la luz de las definiciones contenidas en el art. 1.3 d) y e) de la propia Ley, concordantes con las previsiones comunitarias europeas en la materia. De modo tal que en el primer caso el criterio determinante será el lugar donde radiquen *lato sensu* los bienes y en el segundo el lugar donde el tomador del seguro tenga su residencia habitual.

Los puntos de conexión fijados por el legislador estatal no representan una reserva a favor del Estado del ejercicio centralizado de competencias ejecutivas, con el consiguiente vaciamiento de las competencias autonómicas, sino una delimitación del alcance territorial de las facultades autonómicas sobre las entidades aseguradoras. Dichos puntos de conexión concretan el principio de territorialidad de las competencias autonómicas materializando la «vinculación directa» (STC 330/1994, de 15 de diciembre) de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico.

En este caso, los puntos de conexión establecidos por el legislador estatal delimitan el alcance territorial de las competencias normativas y ejecutivas que en materia de seguros corresponden a las distintas Comunidades Autónomas. Competencias ejecutivas, que son las aquí cuestionadas, que se concretan en una serie de potestades de supervisión, especificadas en los arts. 70 y ss. de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, donde se pone el acento en el control global de la actividad y situación financiera de la actividad (en especial, art. 71.2).

Ni que decir tiene que cuando el legislador estatal establece dichos puntos de conexión aprueba una norma caracterizada por las notas de objetividad y generalidad. Precisamente a la luz de esas notas y teniendo en cuenta los fines a los que sirven las potestades administrativas de supervisión de las entidades aseguradoras, debemos rechazar una interpretación de los puntos de conexión tan estricta y rigurosa que determine el desplazamiento de la competencia ejecutiva como consecuencia de la realización tanto de actividades instrumentales y distintas de la específicamente aseguradora como de acontecimientos ajenos a los ámbitos de intervención del legislador y de la Administración competente. Así sucedería si el mero cambio de residencia habitual del tomador de un seguro de vida o el traslado de los bienes en el caso de los seguros distintos del de vida, conllevara de suyo la transferencia de la competencia ejecutiva. Tampoco puede

producirse aquel efecto de desplazamiento o traslación de la competencia ejecutiva por la mera formalización esporádica o eventual de contratos de seguro más allá del territorio autonómico, siempre que esa actuación no desvirtúe la coherencia y efectividad de los puntos de conexión elegidos por el legislador estatal. Dicha actuación, por su carácter esporádico o eventual, excluye la actuación de la entidad aseguradora en régimen de libertad de establecimiento o en régimen de libertad de prestación de servicios.

En ninguno de los supuestos mencionados en el párrafo anterior cabe razonablemente sostener que la Administración autonómica competente en materia de seguros no pueda ejercer sus potestades supervisoras globales sobre el conjunto de la actividad de la entidad o sobre su situación financiera. Dicho esto, sin perjuicio de recordar que corresponde, en todo caso, al Estado el «alto control económico-financiero de las entidades aseguradoras» (art. 69.3 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados; ahora, de su texto refundido). Un «alto control» que, como tuvimos ocasión de señalar en la STC 86/1989, de 11 de mayo, se concreta en una aportación de información «que permite a la Administración central comprobar el adecuado ejercicio por parte de la Administración autonómica de sus propias competencias, pero sin que implique sometimiento jerárquico ni vulneración de su libre capacidad de decisión. Desde esta perspectiva, pues –considerando el “alto control” previsto como manifestación de la competencia estatal derivado del art. 149.1.13 CE, y no como un nuevo título competencial» (FJ 31).

Las razones ahora expuestas conducen a la desestimación de la impugnación del art. 69.2 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, en lo que específicamente se refiere al establecimiento de un triple punto de conexión para la determinación del alcance de las competencias autonómicas sobre las entidades aseguradoras.

12. Como ya hemos señalado en el fundamento jurídico 8, el Abogado de la Generalidad de Cataluña dirige asimismo su reproche contra la reserva de sendas funciones ejecutivas, a favor de la Administración del Estado, en el art. 69.2 b) de la Ley impugnada. Se trata de los supuestos de obtención de información de las entidades aseguradoras que desarrollen su actividad en otros Estados miembros del espacio económico europeo (supuesto que remite a los arts. 52, párrafo primero, 55.1 y 56.1 de la Ley) y de la autorización para la creación de nuevas entidades aseguradoras cuando adopten la forma de sociedad anónima o mutua.

Con respecto al primer supuesto, hemos de convenir con el Abogado del Estado en que la reserva de las funciones ejecutivas a las que se contrae resulta lógica consecuencia de la opción por el triple punto de conexión expresado en el art. 69.2 de la Ley. Resulta indudable que las entidades que actúan en el espacio económico europeo rebasan con carácter habitual ese triple punto de conexión, por lo que no existen razones para formular un reproche específico a la reserva competencial que ahora nos ocupa.

Tampoco podemos compartir el reproche que se dirige frente a la delimitación de competencias para el otorgamiento de la autorización de nuevas entidades aseguradoras. En este punto, el art. 69.2 b) de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (ahora, de su texto refundido) reproduce en esencia lo dispuesto con anterioridad en el art. 39.4 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación de los seguros privados, cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 86/1989, de 11 de mayo. Entonces indicamos que el carácter básico de la competencia ejecutiva –y su consiguiente reserva al Estado- se sustentaba en la existen-

cia de «elementos valorativos que podrían conducir a interpretaciones diferenciadas y disfuncionales en caso de que tal autorización pudiera ser concedida por diversas instancias. Sólo la atribución de la concesión de la autorización a una instancia única estatal elimina ese riesgo» [FJ 13 a)].

Como bien apunta el Abogado del Estado, esas mismas razones siguen siendo válidas en la actualidad, a la vista de los requisitos que deben reunir las entidades aseguradoras solicitantes de la autorización (arts. 5.2 y concordantes de la Ley impugnada), cuya valoración conlleva la formulación de esos mismos juicios técnicos que, de acuerdo con la doctrina expuesta y en aras de garantizar un tratamiento uniforme a todos los interesados, justifican su gestión centralizada en una sola instancia estatal. Por otra parte, interesa dejar constancia de que esta reserva estatal de la función ejecutiva únicamente alcanza a las entidades aseguradoras con mayor presencia en el sector (sociedades anónimas y mutuas), dejando por tanto a salvo las competencias exclusivas que la Generalidad de Cataluña ostenta sobre cooperativas y mutuas no integradas en la Seguridad Social (art. 9.21 EAC).

13. Se impugna asimismo el apartado 8 de la disposición adicional séptima de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, por el que se modifica la disposición adicional primera de la Ley 9/1992, de 30 de abril de mediación en seguros privados. Dicha modificación consiste en la adición de un nuevo apartado segundo, con la siguiente redacción:

«La competencia de las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 69, número 2, de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, se entenderá circunscrita, en cuanto a los mediadores de seguros y a los Colegios de Mediadores de Seguros Titulados, a aquellos cuyo domicilio social y ámbito de operaciones se limiten al territorio de la Comunidad.»

Ambas partes coinciden en extender a este precepto los argumentos esgrimidos en relación con la definición del triple punto de conexión que figura en el primer párrafo del art. 69.2 de la Ley recurrida.

En el precepto que ahora nos ocupa el legislador básico ha actualizado la remisión normativa en su día hecha al art. 39.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado, dejando incólume la fijación originaria de los dos puntos de conexión determinantes del ámbito de ejercicio de las competencias autonómicas en relación con los mediadores de seguros y sus organizaciones colegiales. Es evidente que, en este caso, se prescinde de la base territorial del compromiso asumido porque el mediador no es parte directa en el contrato de seguro.

En la STC 330/1994, de 15 de diciembre, señalamos que el establecimiento de estos puntos de conexión se enmarca en el ejercicio de las competencias que el Estado ostenta en materia de ordenación del seguro (art. 149.1.11 CE) y de bases de los colegios profesionales en cuanto Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), «pues ya sabemos que la actividad de los mediadores de seguros viene sustancialmente ordenada por la primera de estas reglas competenciales, pero en ocasiones, como ocurre con sus Colegios, juega, en cambio, la segunda. Unas competencias que permiten al legislador estatal, al tiempo de formalizar las bases, delimitar territorialmente el ejercicio de las competencias autonómicas, señalando los puntos de conexión territoriales propios de la materia» (FJ 6). Y añadimos entonces que «no cabe apreciar que la solución fijada en la Ley resulte 'arbitraria o manifiestamente infundada' (STC 156/1993), pues si cada una de las conexiones expresa una vinculación directa con el territorio,

mediante el cúmulo de ambas el legislador ha querido, además, que dicha vinculación sea efectiva y garantice la seguridad jurídica. En efecto, atendida la materia, la actividad de mediación en seguros privados, la vinculación del agente o mediador con el territorio de una Comunidad a través del domicilio es sin duda directa y razonable, pues éste constituye su centro de intereses y allí se lleva a cabo la dirección de sus actividades. Y otro tanto ocurre con el lugar donde se llevan a cabo las operaciones de mediación, esto es, la intervención en la contratación de seguros, que se ha circunscrito al territorio de la Comunidad Autónoma. De otra parte, es evidente que el cúmulo de ambas conexiones circunscribe adecuadamente el ámbito territorial para el ejercicio de las competencias que corresponden a una Comunidad Autónoma y aseguran el control efectivo de la actividad mediadora» (*loc. cit.*).

Recordado esto, interesa señalar que queda al margen del objeto de este recurso la determinación de las competencias sobre los Colegios de Mediadores de Seguros puesto que ninguna de las razones aducidas por el Abogado de la Generalidad de Cataluña frente al precepto que ahora concita nuestra atención cuestiona la constitucionalidad de los puntos de conexión sobre dichas corporaciones, puntos de conexión establecidos al amparo de la competencia estatal sobre las «bases de los colegios profesionales en cuanto Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)» (STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6).

Por otro lado, en línea con lo anteriormente apuntado con respecto a la dicción del art. 69.2 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (ahora, de su texto refundido), debemos desestimar la impugnación del precepto que nos ocupa. De la interpretación que de dicho precepto legal hemos efectuado se deduce sin violencia conceptual alguna que la mera realización esporádica o eventual de las actividades mediadoras fuera del territorio autonómico no lleva aparejado de suyo la traslación de la competencia autonómica en la materia. Sostener lo contrario supondría tanto como hacer depender la titularidad de las potestades públicas a ejercer sobre los mediadores de seguros de las propias decisiones adoptadas por estos profesionales.

14. La disposición final primera de la Ley se impugna en la medida en que atribuye carácter básico a los preceptos anteriormente examinados. De tal suerte que la confirmación de dicho carácter determina inexorablemente la desestimación del recurso en este punto.

#### FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 453/96, interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

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

Madrid, veintitrés de junio de dos mil cinco.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugenio Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formulan la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde y el Magistrado don Pablo Pérez Tremps respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 453/96*

Con el mayor respeto hacia la posición mayoritaria recogida en la Sentencia, nuestra discrepancia se ciñe al enjuiciamiento del art. 69.2 de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y de supervisión de los seguros privados, que fija el triple punto de conexión territorial que delimita la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de seguros «respecto de las entidades aseguradoras, incluidas las reaseguradoras, cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de riesgos en el caso de seguros distintos del de vida y asunción de los compromisos en el supuesto de seguros de vida que aseguren al territorio de la respectiva Comunidad Autónoma»; y al de la disposición adicional séptima, apartado 8, de dicha Ley, que asimismo circunscribe la competencia de las Comunidades Autónomas, «en cuanto a los mediadores de seguros y a los Colegios de Mediadores de Seguros Titulados, a aquéllos cuyo domicilio social y ámbito de operaciones se limiten al territorio de la Comunidad». Estos preceptos, según nuestra opinión, son contrarios al orden constitucional de competencias.

El establecimiento de este triple y doble, respectivamente, punto de conexión produce un entendimiento del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, acogido en la Sentencia mayoritaria que ciertamente sigue en ello la doctrina ya sentada en nuestras anteriores SSTC 86/1989, de 11 de mayo, y 330/1994, de 15 de diciembre, que excluye las eventuales consecuencias supraterritoriales del ejercicio de aquellas competencias, produciendo, en tales casos, el desplazamiento automático de la titularidad de las mismas al Estado. El territorio opera así como título atributivo a éste del haz de competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía reservan a las Comunidades Autónomas, con un efecto contrario a la determinación constitucional de distribución de competencias en materia de ordenación de los seguros, que, como es sabido, reserva al Estado la legislación básica y a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución (art. 149.1.11 CE y art. 10.1.4 EAC). Al Estado corresponde, sin duda, fijar los puntos de conexión, pero éstos han de permitir el ejercicio ordinario de las competencias autonómicas, de modo que el Estado recupere esas competencias sólo excepcionalmente, cuando ello sea imprescindible para evitar el fraccionamiento de la materia y no existan otros mecanismos correctores, lo que en este caso no se justifica.

El establecimiento de puntos de conexión en significación y número tales que, como en este caso, limitan la actuación de las Comunidades Autónomas en la normación y ejecución normativa a una intraterritorialidad reforzada, supone el mantenimiento no suficientemente justificado de una excepción en nuestra asentada doctrina acerca de la eficacia extraterritorial del ejercicio de las competencias autonómicas y, como consecuencia, la configuración en el territorio nacional de una dualidad de normativas y actuaciones administrativas, estatales y autonómicas, sustentada en el acotamiento derivado respectivamente de la intraterritorialidad o supraterritorialidad del supuesto de hecho, dualidad que aísla más que integra los respectivos ordenamientos y actuaciones. Este planteamiento supone muy señaladamente, además, que las competencias de las Comunidades Autónomas se restrinjan a actuaciones de segundo orden, en cuanto a su relevancia y significación, en el espacio económico.

Este último punto merece ser resaltado, puesto que la limitación del ejercicio de las competencias de las Comu-

nidades Autónomas a supuestos en los que opera el triple o doble punto de conexión a los que se ha hecho referencia, determina necesariamente que dicho ejercicio se proyecte sólo sobre los agentes y sectores menos dinámicos y que sea el Estado, por el contrario, quien realice sus intervenciones en relación con los agentes y sectores que se desenvuelven en el conjunto del espacio nacional y europeo.

La Sentencia matiza ese entendimiento estricto en los términos de su fundamento jurídico 11, en el que dice: «rechazar una interpretación de los puntos de conexión tan estricta y rigurosa que determine el desplazamiento de la competencia ejecutiva como consecuencia de la realización tanto de actividades instrumentales y distintas de la específicamente aseguradora como de acontecimientos ajenos a los ámbitos de intervención del legislador y de la Administración competente. Así sucedería si el mero cambio de residencia habitual del tomador de un seguro de vida o el traslado de los bienes en el caso de los seguros distintos del de vida, conllevara de suyo la transferencia de la competencia ejecutiva. Tampoco puede producirse aquel efecto de desplazamiento o traslación de la competencia ejecutiva por la mera formalización esporádica o eventual de contratos de seguro más allá del territorio autonómico, siempre que esa actuación no desvirtúe la coherencia y efectividad de los puntos de conexión elegidos por el legislador estatal». Insiste en el fundamento jurídico 13, a propósito de la interpretación de la disposición adicional séptima, apartado 8, que «la mera realización esporádica o eventual de las actividades mediadoras fuera del territorio autonómico no lleva aparejado de suyo la traslación de la competencia autonómica en la materia. Sostener lo contrario supondría tanto como hacer depender la titularidad de las potestades públicas a ejercer sobre los mediadores de seguros de las propias decisiones adoptadas por estos profesionales».

Pero, en nuestro criterio, esta interpretación, que incorpora a la territorialidad de las competencias autonómicas fenómenos extraterritoriales puramente ocasionales, no es bastante para evitar el efecto constitucionalmente inaceptable de atribuir al Estado las competencias normativas y ejecutivas de la Comunidad Autónoma respecto de las entidades aseguradoras y mediadoras de seguros cuyo ámbito de operaciones no se limita al territorio de una Comunidad Autónoma, por las razones que quedan en este Voto expuestas y que ya en su momento fueron desarrolladas con mayor detenimiento en el Voto particular a la citada STC 330/1994, formulado por el Magistrado don Carlos Viver Pi-Sunyer con la adhesión de los Magistrados don Pedro Cruz Villalón y don Rafael de Mendizábal Allende.

Por último, e incidiendo más en la línea de razonamiento allí mantenida, hay que destacar que la utilización del principio de supraterritorialidad como principio delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad puede conducir, a la postre, a una recentralización de muchas materias, en especial de las de contenido económico, recentralización, como se ha visto, incompatible con el espíritu del constituyente y con la propia esencia del Estado de las autonomías. El intento de «territorializar» actividades de contenido económico, y muchas de otra naturaleza, pero sobre todo aquéllas, en un sistema jurídico-político como el actual, en el que la unidad de mercado se proclama e impone no sólo en el seno del Estado, sino también de la Unión Europea, resulta lisa y llanamente una labor imposible e inútil. Pero es que, además, esa unidad de mercado no sólo viene asegurada a través de las competencias económicas que el bloque de la constitucionalidad reserva al Estado (y de las que mediante los Tratados constitutivos se han cedido a la Unión Europea) sino también, y sobre todo, mediante una serie de principios que, constitucionalizados, en especial

en el art. 139.2 CE, y comunitarizados, sobre todo en los arts. 39 y ss. TCE, limitan y enmarcan la acción de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias. La visión de la unidad de mercado que subyace en la comprensión del principio de supraterritorialidad que mantiene la Sentencia de la mayoría resulta, pues, además de contraria al bloque de la constitucionalidad, poco realista desde el punto de vista de las exigencias económicas, e innecesaria, puesto que el ordenamiento tiene mecanismos suficientes y eficaces para garantizar dicha unidad de mercado sin necesidad de vaciar las competencias de las Comunidades Autónomas.

Madrid, a veintitrés de junio de dos mil cinco.–María Emilia Casas Baamonde.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.

**12535** *CORRECCIÓN de errores en la Sentencia 155/2005, de 9 de junio de 2005, del Tribunal Constitucional, publicado en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 162, de 8 de julio de 2005.*

Advertido error en la Sentencia 155/2005, de 9 de junio de 2005, del Tribunal Constitucional, publicado en el Suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 162, de 8 de julio de 2005, se transcribe a continuación la oportuna corrección:

En la pág. 120, primera columna, línea 3 donde dice: «por lo que puedo aceptarla»; debe decir: «por lo que no puedo aceptarla».