

previstas en el ordenamiento jurídico con entera libertad respecto de cada uno de los distintos encausados de un mismo proceso, habida cuenta que la finalidad perseguida con la adopción de dichas medidas no es otra que la de garantizar que la persona contra la que se dirige el proceso no intente sustraerse a la acción de la justicia y que la adopción o no de medidas cautelares, la elección de las mismas, e incluso su cuantificación, ha de hacerse en atención al mayor o menor número de probabilidades de que tal evento se produzca, siempre y cuando el órgano judicial justifique el distinto tratamiento dispensado a los imputados.

En el caso que ahora nos ocupa, el hecho de que el Juzgado Central de Instrucción decretara, en un momento determinado de la instrucción sumarial, la libertad provisional bajo fianza del hoy recurrente, no puede considerarse contrario al principio de igualdad, puesto que, la adopción y mantenimiento de dicha medida cautelar para el recurrente ha sido justificada por el órgano judicial, desde la primera de las resoluciones dictadas, en el hecho de su pasada situación de rebeldía, situación que nunca se produjo en relación con los demás encausados, por lo que la diferenciación en las medidas cautelares adoptadas no puede considerarse arbitraria ni desprovista de justificación.

2. El recurrente considera que el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas infringe el derecho a la libertad y seguridad consagrado en el art. 17.1 de la Constitución, así como el de obtener la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1, pues, a su juicio, las medidas cautelares adoptadas—libertad provisional con fianza, en un momento determinado, y libertad provisional con obligación de comparecer periódicamente ante el Juzgado, después—no tienen base legal, dado que el delito por el que puede ser condenado está castigado con pena de multa y la situación de rebeldía no es una de las circunstancias previstas en el art. 503 de la L.E.Cr. para poder decretar la prisión provisional.

Pero tampoco esta alegación puede servir como fundamento a la demanda de amparo, en base a las siguientes razones:

La libertad provisional es una medida cautelar intermedia entre la prisión provisional y la completa libertad, que trata de evitar la ausencia del imputado, que queda así a disposición de la autoridad judicial y a las resultas del proceso, obligándose a comparecer periódicamente. Dicha medida está expresamente prevista en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y viene determinada por la falta de presupuestos necesarios para la prisión provisional, que puede acordarse con o sin fianza (art. 529), debiendo el inculcado prestar obligación *apud acta* de comparecer en los días que le fueren señalados por la resolución correspondiente y, además, cuantas veces fuere llamado ante el Juez o Tribunal que conozca de la causa (art. 530). Por ello, como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, no puede deducirse, como hace el recurrente, que la libertad provisional sólo pueda adoptarse cuando concurren los requisitos para adoptar la prisión provisional, ya que en el sistema de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dicha medida cautelar es intermedia entre la prisión y la libertad, y tiene por ello sus propios presupuestos, que son los previstos en el art. 529, distintos de los de la prisión provisional.

Como este Tribunal ha declarado en la STC 66/1989, de 17 de abril, la inconstitucionalidad declarada en la STC 160/1986, de 16 de diciembre, respecto de la previsión de sanciones penales privativas de libertad en la Ley 40/1979 para los delitos monetarios, «no impide que los órganos judiciales puedan adoptar las medidas cautelares legalmente previstas en orden a asegurar la comparecencia a juicio de los procesados» (fundamento jurídico 5.º). En el presente caso, la adopción y mantenimiento de la medida cautelar de libertad provisional bajo fianza (en concreto el mantenimiento de la fianza para la continuación en libertad provisional del recurrente) durante determinado período de la instrucción de la causa, ha sido considerada necesaria por los órganos judiciales para asegurar la disponibilidad del hoy recurrente ante el Juez o Tribunal, dado que el recurrente había estado durante cierto tiempo en situación de rebeldía y, por tanto, sin sujeción personal al procedimiento, y así lo ponen de manifiesto las resoluciones judiciales dictadas a tal fin, ahora impugnadas en vía de amparo.

Aunque para la resolución del presente recurso no es preciso cuestionarse si es posible decretar la prisión provisional para los delitos castigados con penas no privativas de libertad, como ocurre en el caso que nos ocupa (entre otras razones, porque el recurrente se encuentra en la actualidad, como señala el Ministerio Fiscal, en libertad provisional sin fianza), cabe precisar que la interpretación que tanto el Juzgado Central de Instrucción como la Audiencia Nacional han hecho del art. 503 de la L.E.Cr., en modo alguno puede considerarse infundada, teniendo en cuenta que la finalidad de todas las medidas cautelares es asegurar la sujeción del imputado al proceso y, en su caso, la posterior presencia del mismo en juicio, y que el citado precepto permite que el Juez decrete la prisión provisional cuando el delito tenga señalada pena de prisión menor «o inferior», lo que permite incluir a las penas pecuniarias.

Por último, como razona el Fiscal en su escrito de alegaciones, la situación procesal del recurrente ha variado sustancialmente durante la tramitación del presente recurso de amparo, puesto que el Juzgado instructor ha decretado, en Auto de 23 de septiembre de 1987, la libertad provisional sin fianza del recurrente, por lo que es obvio que una de las pretensiones del recurso de amparo ha sido concedida, al menos implícitamente, por el propio órgano judicial.

De lo expuesto se deduce, pues, que la restricción de libertad sufrida por el recurrente de amparo, como consecuencia de la medida cautelar de libertad provisional, no es contraria al art. 17.1 de la Constitución, pues la misma ha sido adoptada en los casos y en la forma previstos en el ordenamiento procesal, en resoluciones debidamente motivadas y fundadas.

3. Carece también de relevancia la alegada infracción del derecho a la libre elección de residencia y circulación por el territorio nacional (art. 19 de la C.E.), pues, de una parte, como pone de manifiesto la Audiencia Nacional, la obligación de comparecer periódicamente ante el Juzgado instructor es mandato expreso del art. 530 de la L.E.Cr., que exige la comparecencia *apud acta* de todo imputado en situación de libertad provisional. Y de otra parte, como este Tribunal ha dicho en supuestos similares al que nos ocupa (ATC 650/1984), la presentación ante el Juzgado, por ser una medida cautelar legalmente prevista, aunque ciertamente significa una restricción del derecho de libre elección de residencia, no constituye una vulneración al mismo aquella resolución judicial que, como ocurre en el presente caso, impone tal obligación dentro de los supuestos legales y en forma razonada en términos de Derecho. Todo ello sin olvidar que en este caso se ha permitido al recurrente efectuar la comparecencia ante el Juzgado de la ciudad por él elegida como lugar de residencia.

Finalmente carece también de toda relevancia constitucional la aducida infracción del derecho al honor consagrado en el art. 18.1 de la Constitución, pues es doctrina reiterada de este Tribunal que la adopción de medidas judiciales, legalmente previstas, no producen una intromisión ilegítima en el derecho al honor, siempre que, como ocurre en este caso, estén acordadas dentro de los supuestos legalmente previstos y expresamente razonados en términos de Derecho.

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 amparo interpuesto por don Arsenio Mier Díez.

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

Dada en Madrid, a diez de mayo de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 765 y 767/84, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación de los Seguros Privados. Ha sido parte el Letrado del Estado y Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

13469 Pleno. Sentencia 86/1989, de 11 de mayo. Recursos de inconstitucionalidad 765 y 767/84 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación de los Seguros Privados. Votos particulares.

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

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 3 de noviembre de 1984, el Abogado de la Generalidad de Cataluña don Manuel María Vicens Matas, en representación del Consejo Ejecutivo de la misma, interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 765/84, contra los arts. 6, apartados 1 y 2; 13, excepto los apartados 1 y 4, este último en su primera proposición, o sea, hasta la expresión «seguro directo»; 14, excepto los apartados 1, 3, primera proposición, hasta donde reza «de este artículo», 4, 5 y 6; 15, apartado 1, epígrafes a), b) y c), y apartado 2; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22, apartado 1; 28, apartado 5; 29, apartado 1, epígrafe c); 31, apartado 7, epígrafes c) y d), y apartado 8; 37, apartado 2; 39, apartados 1, 2, 3 y 4, este último sólo en sus dos primeras proposiciones; 43, apartado 6, epígrafe j); Disposición final primera, apartados 1 y 2; Disposición final segunda; Disposición final sexta, apartados 1 y 2; Disposición transitoria segunda; Disposición transitoria cuarta, apartados 1 y 2; Disposición transitoria séptima, apartado 2; Disposición transitoria octava, y Disposición adicional tercera, apartado 1, epígrafe f), de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación de los Seguros Privados (LOSP), publicada en el «Boletín Oficial del Estado» el 4 de agosto del propio año.

2. Comienza el representante del Gobierno de la Generalidad exponiendo una serie de consideraciones preliminares que se resumen en los apartados siguientes:

a) Que la Ley impugnada ha supuesto un cambio radical en el sistema de regulación de los seguros privados, no sólo en cuanto a la normación que se introduce, sino porque también incluye en ella a la nueva ordenación del mutualismo de previsión social no integrado en la Seguridad Social. Ello se justifica en el preámbulo de la Ley en la voluntad de proceder a la normalización del mercado de seguros. Pero la tendencia al unitarismo y a la uniformidad, a lo que obedece es a la búsqueda de un camino para inmiscuirse en las competencias exclusivas que sobre el mutualismo citado han asumido varias Comunidades Autónomas, entre ellas Cataluña.

b) La Ley en cuestión contiene las bases de ordenación de los seguros para prefigurar el marco en que podrá actuar la intervención legislativa autonómica. La Ley ha nacido con vocación de ser aplicada en todo el territorio del Estado, y para ello ha establecido un complejo sistema de remisiones carente de la claridad exigible en el deslinde competencial.

c) La Ley, en su preámbulo, trata de pre-justificarse mediante la invocación de la doctrina del Tribunal Constitucional. Pero ello se hace pretendiendo una progresiva ampliación de las competencias estatales, utilizando conceptos como los de interés general, unidad y competitividad del mercado, etc., que no constituyen más que principios que han de conformar la actuación de todos los poderes públicos.

d) Discrepa el Gobierno de la Generalidad de la tesis según la cual siempre que sea necesaria una uniformidad de trato se esté en presencia de una materia básica. No cabe una ilegítima expansión del concepto de bases, ya que la uniformidad de trato en ciertas materias habría de obtenerse por medio de lo dispuesto en el art. 150.3 C.E.

e) Se realizan intromisiones en las competencias de las Comunidades Autónomas a través de conceptos, tales como «alto control económico financiero» y otros que ni poseen clara conexión competencial en relación al Estado, ni figuran en la Constitución.

f) Para su análisis, los preceptos considerados inconstitucionales por violar el orden constitucional de competencias se sistematizan en tres grandes bloques: mutualidades de previsión social, cooperativas de seguros y ordenación general de los seguros privados.

3. El recurso se funda en las siguientes alegaciones:

a) Señala el Abogado de la Generalidad que la Ley 33/1984 ha venido a acabar con el régimen específico de las mutualidades de previsión social, regulado hasta ahora por la Ley de 6 de diciembre de 1941. Esta especificidad está también presente en las directivas de la CEE, así como, lo que es más importante, en las normas del bloque de la constitucionalidad. Así, el Estatuto catalán contempla separadamente en el art. 9.2 el mutualismo no integrado en la Seguridad Social, sobre el que atribuye competencia exclusiva a la Generalidad, y en el 10.1.4 la ordenación del crédito, banca y seguros, materia en la que se adscriben a la Generalidad competencias de desarrollo legislativo y ejecutiva. La Constitución, por su parte, no hace referencia al mutualismo de previsión, mientras que reserva al Estado en el art. 149.1.6 y 11 la legislación mercantil y las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros. La atribución a la Generalidad de la competencia exclusiva en materia de mutualidad de previsión está de acuerdo con la tradición mutualista catalana y ha quedado refrendada por el Real Decreto 2432/1983, de 20 de julio, de Traspasos.

Sostiene el representante del Gobierno catalán que la competencia exclusiva de la Generalidad sobre el mutualismo de previsión (salvando

la legislación mercantil, que normalmente no es de aplicación en ese campo y, en lo que proceda, la planificación general de la actividad económica -art. 149.1.13 C.E.-), no puede ser acotada por la legislación básica sobre seguros (art. 149.1.11 y 14 C.E.), por cuanto la acción del mutualismo no se confunde con la actividad aseguradora privada, dado su carácter social y benéfico. Además, de lo contrario, la atribución competencial estatutaria del art. 9.21 hubiera debido incluirse en la lista competencial del art. 10 EAC.

b) El legislador ha dejado bien claro en el art. 21 de la Ley que el capítulo cuarto (que regula las Mutualidades de Previsión Social) es, en su integridad, de aplicación en todo el Estado, ya que sus previsiones son calificadas de «bases de la ordenación de la actividad aseguradora de las Mutualidades y Montepíos de Previsión Social». La referencia del legislador estatal a la «actividad aseguradora» se debería precisamente a la inexistencia de título competencial específico para incluir en esta materia. Sin embargo, el art. 9.21 EAC demuestra que el punto de conexión de la competencia autonómica se ha centrado en la actividad de los entes de previsión social no integrados en la Seguridad Social, frente a un posible nexo más amplio como la actividad aseguradora.

En consecuencia, el art. 149.1.11 C.E. no autoriza al Estado a dictar, con el carácter de básicas, normas que regulen la actividad de tales entes y, por ende, todos y cada uno de los artículos del capítulo cuarto de la Ley son inconstitucionales. Y también lo son, por necesaria conexión, los artículos a los que aquéllos se remiten, en la materia en que hubieran de aplicarse a las Mutualidades y Montepíos de Previsión Social (arts. 13, 14, 24, 25.1 y 2, 26, 28, 39 y 40).

Finalmente, tampoco cabría defender la constitucionalidad de alguno de los artículos del citado capítulo en razón de la competencia estatal sobre las bases y la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 C.E.), ya que la Ley ha fundado el carácter de básico exclusivamente en tanto que ordenan la actividad aseguradora. Y si por dichas exigencias de la planificación económica, el poder central consideraba pertinente someter a las Entidades de previsión social al mismo control de solvencia de las restantes sociedades aseguradoras, habría bastado con una previsión específica en tal sentido. El único precepto que podría responder a dicho propósito es el 19.2, pero tampoco se salva de la tacha de inconstitucionalidad al haber quedado subsumido en el «alto control económico-financiero» que es, a su vez, inconstitucional.

c) Distinto es el caso de las cooperativas, reguladas en el capítulo tercero de la Ley, y sobre las que convergen dos tipos de regulaciones, las que conciernen a su estructura y las que correspondan por razón de la actividad que desarrollen. Respecto a las primeras, la Generalidad ha hecho ya uso de la competencia que le reconoce el art. 9.21 EAC (Ley de 24 de febrero de 1983), pues la misma ha de entenderse referida principalmente a la estructura y organización funcional de las cooperativas. En relación con la actividad aseguradora privada, respecto a la que todo el capítulo tercero tiene el carácter de básico, la Generalidad ostenta competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establece (art. 10.1.4 EAC). Por todo ello es preciso examinar si los preceptos del capítulo tercero de la Ley inciden en la competencia de la Generalidad sobre el régimen jurídico de las cooperativas y si se ajustan al concepto de bases perfilado por la jurisprudencia constitucional.

En lo que respecta al art. 13, los apartados 2, epígrafes b) y c), desde «únicamente podrán obtener...» hasta el final, e), f) y g), así como los apartados 3 y 5, inciden en los aspectos organizativos de las cooperativas sin conexión razonable o suficiente con los principios o bases de la ordenación de la actividad, por lo que son contrarios al art. 9.1 EAC en relación con el art. 149.3 C.E. Y, desde la perspectiva de si se ajustan al concepto de bases, todas sus disposiciones, excepto el apartado 1 y el 4 en su primera proposición, constituyen un conjunto normativo que agotan la materia sin respetar la competencia legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas, por lo que son contrarias al art. 149.1.11 C.E. y al 10.1.4 EAC.

Del art. 14 serían inconstitucionalidades por afectar a la competencia de la Generalidad sobre régimen jurídico de las cooperativas el primer párrafo del apartado 2 y los epígrafes a), c) y d) del mismo. Y todo el artículo, excepto los apartados 1; 3, primera proposición, hasta donde reza «de este artículo», 4; 5 y 6, excede la competencia estatal de regulación de las bases, por lo que es inconstitucional.

Finalmente, del art. 15 serían inconstitucionales el apartado 1, epígrafes a) y b), en la misma medida y por idénticas razones que lo son los apartados de los arts. 13 y 14 a los que se remiten; el epígrafe c) del mismo apartado por no prever la sujeción a las normas dictadas por las Comunidades Autónomas. Y el apartado 2, por atribuir competencias ejecutivas al Ministerio de Economía y Hacienda y por dar preferencia a la legislación estatal sobre la autonómica en materia de constitución y distribución del patrimonio líquido en caso de liquidación de las cooperativas.

d) Por último, el representante de la Generalidad considera que se ha empleado un criterio excesivamente amplio para determinar lo que es básico respecto a ordenación de los seguros privados, lo que conculca

el art. 149.1.11 y 13 C.E. Por esta razón, y por invadir la competencia legislativa de desarrollo o la ejecutiva de la Generalidad sobre la materia (art. 10.1.4 EAC), se impugnan los artículos siguientes:

Art. 6.1 y 2, que atribuyen al Ministerio de Economía y Hacienda (Ministerio de Economía y Hacienda) competencias de autorización, función típicamente ejecutiva, tratándose además de autorizaciones regladas sin ningún margen de discrecionalidad.

Art. 22.1, que somete al control de la Administración del Estado, mediante el Ministerio de Economía y Hacienda, el ejercicio de la actividad, la publicidad, la situación financiera y el estado de solvencia de las entidades de seguros, por tratarse de facultades sobre las que versan las competencias ejecutivas de la Generalidad en relación a las entidades localizadas en su territorio (art. 10.1.4 del EAC).

Art. 28.5, su primera proposición es inconstitucional por menoscabar las competencias ejecutivas autorizatorias de la Generalidad, y en cuanto a su segunda proposición, también lo es por regular de modo exhaustivo la materia.

Art. 29, apartado 1, c), por atribuir al Ministerio de Economía y Hacienda competencia exclusiva para aprobar, en todo caso, planes de rehabilitación o saneamiento a corto plazo o que también invade potestades ejecutivas de la Generalidad.

Art. 31, apartado 7, c) y d), y apartado 8, en cuanto que atribuye a la Administración Central competencias ejecutivas de que carece, resumidas a intervenir en las operaciones de liquidación de las entidades aseguradoras, y otras actividades de éstas.

Art. 37.2, en cuanto que confiere sólo al Ministerio de Economía y Hacienda la potestad de autorizar el acceso al mercado de entidades de reaseguro.

Art. 39, que en su apartado 1 confiere al Ministerio de Economía y Hacienda competencia administrativa en todo lo relacionado con el reaseguro, lo que pertenece a la Generalidad de Cataluña. En cuanto a su apartado 2, limita las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución que corresponden a la Generalidad en méritos del art. 10.1.4 del Estatuto, a aquellas entidades de seguro directo cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de los riesgos que aseguren, se circunscriban al territorio de la Comunidad. Manifiesta el representante del Gobierno de la Generalidad que si bien el territorio constituye el límite del autogobierno de las Comunidades Autónomas, este límite no debe entenderse como acotación de la eficacia de las decisiones autonómicas sino solamente como de delimitación del ámbito sobre el que éstas puedan aceptarse válidamente. A la luz de los criterios vertidos por la jurisprudencia constitucional es evidente el carácter infundado y restrictivo para el ámbito de la autonomía del precepto considerado, cuando incluye como un elemento necesario para determinar el objeto de la competencia, el que la localización de los riesgos de las entidades comprendidas en la Ley 33/1984 se limite al territorio de la Generalidad. En consecuencia, se considera como inconstitucionalmente restrictivo del ámbito de autonomía de la Generalidad la inclusión como parámetro para acotar el objeto de la competencia autonómica, tanto lo relativo a la localización de los riesgos como el referente al ámbito de operaciones. Y con respecto al mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, se plantea otra cuestión adicional. En el Real Decreto 2432/1983 de Transferencia de Servicios, se prevé que la Generalidad de Cataluña ejercerá sus funciones sobre aquellas mutualidades no integradas en la Seguridad Social y que tengan su domicilio social en el ámbito territorial de Cataluña; por tanto, los criterios establecidos por la Ley 33/1984, no pueden afectar válidamente a lo que es propio de la transferencia de servicios y por ello los apartados 2 y 3 de su art. 39 violan el art. 147.2 de la C.E. y la Disposición transitoria sexta, apartados 1 y 2, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Respecto a este mismo art. 39 se impugna también su apartado 3.º por pretender sujetar la competencia exclusiva de la Generalidad a las bases de ordenación del seguro que pueda dictar el Estado, en lo relativo a las mutualidades de previsión. En cuanto al apartado 4, se impugna su primera proposición en cuanto atribuye al Estado competencias para conceder autorizaciones y revocaciones de determinadas entidades de seguro. Se trata de una autoconcesión de funciones ejecutivas por parte del poder central sin que exista el más mínimo apoyo constitucional para ello. Y la segunda proposición se impugna igualmente en cuanto que se atribuye al poder central unas competencias sobre las cooperativas de seguros y montepíos o mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social, que no figura en la Constitución ni en el Estatuto de Cataluña, como es el llamado «alto control económico-financiero», que en realidad es evidente que quiere ser un control del Estado sobre las Comunidades Autónomas sin base constitucional alguna.

El art. 43, en su apartado 6, epígrafe j), se cuestiona por cuanto que sólo contempla como infracción muy grave el reiterado incumplimiento de los acuerdos o resoluciones emanadas de la Dirección General de Seguros, omitiendo toda referencia a las que puedan proceder de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

La Disposición final primera 1, se considera inconstitucional, porque, según ella, se consideran básicas decisiones y actuaciones que no lo son o que son excesivamente detallistas. De esta misma disposición se impugna su apartado 2, por los mismos motivos y además por inducir a confusión y por tanto menoscabar de forma negativa las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, al incluir preceptos que asignan al Estado funciones referidas a las cooperativas y al mutualismo cuando es evidente que tales entidades no estén afectadas por la numeración de facultades ejecutivas que se realizan.

La Disposición final segunda se impugna, porque, de acuerdo con lo en ella previsto, se incide abiertamente en la competencia exclusiva de la Generalidad sobre el mutualismo de revisión social, toda vez que se regula hasta los más mínimos detalles una solución a una situación muy concreta.

La Disposición final sexta, apartados 1 y 2, es impugnada por la Generalidad por residenciar exclusivamente en el Gobierno Central la potestad de dictar disposiciones reglamentarias que desarrollen los preceptos de la Ley.

La Disposición transitoria segunda es inconstitucional según la Generalidad, en la medida en que lo son los preceptos del capítulo tercero de la Ley a que se ha hecho referencia.

La Disposición transitoria cuarta, apartados 1 y 2, ha de ser reputada como inconstitucional, según la Generalidad, por conexión con los preceptos del capítulo cuarto de la Ley, relativos a las mutualidades y montepíos de previsión social.

La Disposición transitoria séptima, apartado 2.º, desconoce, según el Gobierno de la Generalidad, las competencias ejecutivas de la misma para la adopción de medidas oportunas como consecuencia del incumplimiento de la legislación vigente en materia de margen de solvencia y otras allí expuestas.

En cuanto a la Disposición transitoria octava se considera inconstitucional por cuanto para determinadas entidades de previsión social, sin distinguir si se hallan o no sujetas a la competencia de la Generalidad, se declara que han de quedar sometidas a los preceptos de la Ley que se impugna.

La Disposición adicional tercera 1 f), es considerada inconstitucional en cuanto que excluye el reaseguro de la competencia autonómica sin base para ello.

3. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 5 de noviembre de 1984, don Javier Balza Aguilera, Letrado adscrito al Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno Vasco y en nombre de éste, interpuso recurso de inconstitucionalidad núm. 767/1984, contra los arts. 4.2; 6.1; 6.2; 6.4; 6.5; 11.1; capítulo tercero; capítulo cuarto; arts. 22.1 y 24.2; 28.2; 28.3; 28.5; 28.6; 29.1 c); 30.1 i); 31.7 d); 31.8; 35.2; 35.3; 37.1 c); 37.2; 37.3; 37.4; 37.5; 39 en todos sus números; 41.4; 48.1; Disposición final primera y segunda; Disposición transitoria cuarta y octava y Disposición adicional tercera, 1. f), de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado.

4. El recurso del Gobierno Vasco se funda en las siguientes alegaciones:

a) La regulación de las Mutualidades de previsión social (capítulo cuarto de la Ley), es una materia no contemplada por el art. 149.1 C.E. que, en su apartado 11, sólo se refiere al resto de las entidades aseguradoras. El EAPV atribuye en cambio de forma específica a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre dichas mutualidades (art. 10.23 EAPV), mientras que en materia de ordenación del seguro el art. 11.2 a) le atribuye tan sólo competencia de desarrollo legislativo y ejecución. La exclusividad en relación con las mutualidades de previsión social hay que entenderla por tanto en sentido estricto, según la doctrina sentada por el TC en otros supuestos análogos en que no se hace mención específica a una materia en el art. 149 C.E. y si en un Estatuto de Autonomía (STC 69/1982, fundamento jurídico primero).

La referencia a la legislación mercantil del art. 10.23 EAPV significa que la Comunidad Autónoma deberá respetarla, al ejercer sus competencias sobre mutualidades, en todo aquello en que sea aplicable a esta materia, como ya se dijo en la STC 72/1983 (fundamento jurídico tercero) en relación con las cooperativas. De ahí deduce la Comunidad recurrente que la referencia a la legislación mercantil no supone un título para fijar bases sobre mutualidades, así como que la citada referencia afecta en realidad a las cooperativas, pero no a las mutualidades no integradas en la Seguridad Social, ya que el elemento esencial para que una entidad, o sus actividades, se consideren sujetas al derecho mercantil es que concurra en ellas el ánimo de lucro, que está ausente de dichas Mutualidades.

El capítulo cuarto en cuestión no respeta el orden de competencias descrito, ya que considera a todos sus preceptos básicos y aplicables ilícito en las Comunidades Autónomas que han asumido competencias exclusivas sobre la materia (art. 18.1 de la Ley impugnada). En opinión del recurrente los preceptos del citado capítulo considerados como básicos son inconstitucionales, pues sólo serían aplicables como bases a aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias exclusivas, mientras que a la CAPV lo serían sólo como derecho

supletorio de su propia normación. Junto con esta impugnación global, la representación del Gobierno Vasco enumera una serie de preceptos, que estima correctos, del capítulo cuarto sobre los que reitera su carácter de supletorios respecto a la legislación de la Comunidad Autónoma (arts. 16.1, 2 y 3, 17.1 y 3, 19 y 20). Tales preceptos serían inconstitucionales «no directamente sino por su interpretación conjunta con los arts. 18.1, 21 y 39 que los consideran básicos y de aplicación preferente en las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva». Además, tanto algunos preceptos del referido capítulo cuarto, como otros fuera del mismo serían inconstitucionales por su propio tenor, que vulnera la competencia autonómica prevista en el art. 10.23 EAPV: Los arts. 17.2, 18.2, 39.3 y 4 y las Disposiciones transitorias cuarta y octava.

En cuanto al art. 17, señala la representación del Gobierno Vasco que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco determinar los requisitos constitutivos de las mutualidades de previsión social; también es competencia de la Comunidad Autónoma la concesión de la correspondiente autorización administrativa, y también corresponde a la Comunidad Autónoma determinar las pertinentes inscripciones registrales, en cuanto que forman parte del campo de la mera ejecución.

Con respecto al art. 18.2, parece incluir un nuevo criterio delimitador de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma basándose en el art. 39.1 de la propia Ley, referencia que se hace más peligrosa aún por no coartar éste un mandato delimitador como parece suponer el art. 18.2.

Con respecto al art. 39.3, se impugnan los criterios utilizados por la Ley para delimitar el ámbito territorial de la competencia autonómica, al exigirse que la mutualidad tenga su domicilio social en el territorio de la Comunidad que el ámbito de operaciones se limite a dicho territorio y que el riesgo se localice también en el mismo. Pues bien, la delimitación de la eficacia territorial de la competencia autonómica con base en estos tres criterios supone un método más para privar de contenido real la reserva hecha por el art. 10.23 EAPV. El único criterio válido sería el del domicilio social por diversas razones, como son, por una parte, diversos pronunciamientos que se citan del Tribunal Constitucional y por otro, que el criterio de localización del riesgo seguido en la Ley representa un vaciamiento de las competencias autonómicas, al excluir de ésta los riesgos sobre eventos, en los seguros sobre personas, ocurridos fuera del territorio de la Comunidad. Y junto a estas consideraciones ha de tenerse en cuenta el precedente que supone el Real Decreto 3228/1982, de 15 de octubre, de traspaso de funciones en materia de mutualidades no integradas en la Seguridad Social, en el que, como criterio a la competencia del País Vasco se establecía únicamente el domicilio social de la entidad. El establecimiento de nuevos criterios delimitadores por vía de una Ley que se declara básica, reduce así el contenido real de la competencia ya asumida con servicios y funciones transferidos y ha de considerarse inconstitucional.

El art. 39, apartado 4, se estima igualmente inconstitucional por lo que se refiere al allí previsto «alto control económico financiero» que parece consistir en lo que en otras materias se ha denominado «alta inspección». Ahora bien, esta atribución no tiene base constitucional o estatutaria. Siendo como se ha mantenido exclusiva la competencia autonómica prevista en el art. 10.23 EAPV relativa a mutualidades no integradas en la Seguridad Social, resulta contradictorio e inconstitucional que el Estado se reserve facultades de alta inspección en garantía de sus propias competencias.

En cuanto a las Disposiciones transitorias cuarta y octava, entiende la representación del Gobierno Vasco aplicables a las citadas las consideraciones generales vertidas a propósito de la competencia del Estado sobre mutualidades no integradas en la Seguridad Social.

b) Respecto a la ordenación del seguro privado, existe una comparación competencial entre el Estado, al que la Constitución asigna la regulación de las bases (art. 149.1.11), y la Comunidad Autónoma, que ha asumido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución [art. 11.2 a) EAPV]. Además, el TC se ha pronunciado ya sobre el art. 11.2 a) EAPV (STC 1/1982), excluyendo una regulación estatal tan amplia que vacíe de contenido la competencia de desarrollo autonómica.

Pues bien, la Ley 33/1984 es inconstitucional precisamente por vaciar de contenido la competencia asumida por la CAPV en el art. 11.2 a) de su Estatuto. Tal vaciamiento competencial se debe a la forma en que la Ley ha plasmado su confesada finalidad de concentración en el sector, ya que los requisitos económicos previstos en el art. 10 serían de imposible cumplimiento, por la importancia de las cuantías exigidas, para las entidades que pertenezcan al ámbito competencial autonómico, a las que se exige que su domicilio social, ámbito total de operaciones y localización del riesgo tengan lugar en el territorio de la Comunidad. No se produciría tal vaciamiento competencial excluido por el art. 11.2 a) EAPV, si se exigiera únicamente el domicilio social para la sujeción al ámbito autonómico.

c) La Ley 33/1984 vulnera también la competencia ejecutiva de la CAPV, a la que no es aplicable el criterio de la necesidad de un tratamiento jurídico unitario, el cual sí permite restringir la competencia de desarrollo legislativo. El recurrente se acoge para su argumentación a las razones esgrimidas en el Voto particular formulado a la Sentencia

de 7 de abril de 1983, sobre la excepcionalidad de los supuestos en que la competencia sobre bases incluye también aspectos de mera ejecución. Así, se consideran inconstitucionales por ser materia de ejecución que debería quedar reservada a la Comunidad Autónoma los siguientes preceptos:

En materia de autorizaciones y aprobación, el 6.2; 6.4 en lo que se refiere a aprobación de Estatutos, plan de actuación y documentación; 14.2 a); 14.5; 15.1 en lo relativo a autorizaciones por remisión al art. 14; 15.2; 28.2 y 3, por su remisión al apartado 4 del art. 27; 28.5, en la autorización por el Ministerio de Economía y Hacienda de los convenios y planes para las agrupaciones transitorias; 28.6 por su remisión al 27.4; 35.2 y 35.3, respecto a la comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda a efectos sancionatorios; 37.1 c); 37.2 y 3; 37.4 en su alusión a la facultad prohibitoria; 41.4, en tanto que supone una contradicción con la Disposición final 1, al dejarlo en el segundo inciso a la exclusiva competencia del Ministerio de Economía y Hacienda; Disposición final segunda, en cuanto a la aprobación que se refiere a las Mutualidades de Previsión, aparte lo ya dicho antes sobre estas entidades; finalmente, la Disposición adicional tercera 1. f), en su referencia a las competencias administrativas que por su remisión al art. 14 atribuye en exclusiva el Ministerio de Economía y Hacienda.

En materia de revocaciones, con carácter general el art. 39.4 y también los arts. 29.1 c); 30.1 i); 31.7 d) y 31.8.

En lo relativo al control técnico los arts. 22.1; 48.1 en relación con la Disposición final primera y la Disposición final cuarta; en cuanto prevé la percepción y administración de cantidades por la actividad de control.

En materia de inscripciones registrales los arts. 6.5; 11.1; 14.2 d); 15.2; 37.3 y 48.1.

Por lo demás, señala el representante del Gobierno Vasco que todos los contenidos de ejecución que se reclaman para la CAPV han de entenderse sin menoscabo del deber de colaboración previsto en el propio art. 39.4 de la Ley, consistente en comunicaciones al Estado (Ministerio de Economía y Hacienda) de autorizaciones, revocaciones, etcétera.

d) Se impugnan también las siguientes previsiones de la Ley:

El art. 4.2 por cuanto el sometimiento por él impuesto a los organismos autónomos y sociedades públicas vulneraría la capacidad de autoorganización de las Administraciones Públicas.

Los arts. 24.2 y 37.5, en cuanto contienen una remisión a un Reglamento en lo que respecta a la participación de las Comunidades Autónomas en determinadas inversiones, cuyo carácter básico no permite tal deslegalización, ya que dicha participación no es una cuestión que pueda calificarse de coyuntural.

Por último, el art. 39.2, en cuanto que implica limitar la eficacia territorial de la competencia autonómica previamente delimitada y que supone impedir la actividad de las Entidades en las contingencias en que el riesgo es variable (vida, etc.). Son también aplicables las consideraciones hechas al tratar de la Mutualidades de Previsión en relación con la impugnación del art. 39.3 de la Ley.

e) Finalmente, respecto a las Sociedades Mutuas y Cooperativas de Seguros, Entidades aseguradoras comprendidas en el capítulo tercero de la Ley 33/1984, son categorías encuadrables en el art. 10.23 EAPV, por lo que los preceptos de dicho capítulo sólo les serían aplicables en la CAPV como derecho supletorio.

5. Por sendas providencias de 14 de noviembre de 1984 se acordó la admisión a trámite de ambos recursos y se ordenó la publicación de su formalización en el «Boletín Oficial del Estado», así como dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno por el del Ministerio de Justicia, al objeto de que pudieran personarse y formular alegaciones.

El Abogado del Estado se personó mediante escrito de 20 de noviembre de 1984. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la no personación de dicha Cámara. El Senado se personó por mediación de su Presidente, pero no formuló alegaciones.

6. La Sección Cuarta, mediante providencia de 28 de noviembre de 1984, tuvo por personado y parte al Abogado del Estado, y acordó oír, por plazo común de diez días, a las representaciones de los Gobiernos recurrentes sobre la acumulación de ambos recursos propuesta por el Letrado del Estado en su escrito de personación. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Auto de 18 de diciembre de 1984, y de conformidad con el art. 83 LOTC, acordó acumular ambos recursos según lo solicitado.

Mediante providencia de la Sección Segunda de 16 de enero de 1985, y a solicitud del Abogado del Estado, se acordó prorrogar en ocho días el plazo para alegaciones que se le había concedido. El 23 de enero presentó sus alegaciones el representante del Gobierno.

7. El Abogado del Estado ordena sus alegaciones de acuerdo con los tres bloques de impugnaciones de los Gobiernos recurrentes relativos a las Mutualidades de Previsión Social, a las Mutuas y Cooperativas de Seguros y a la ordenación del Seguro privado.

a) La ordenación del Seguro privado es el objetivo primario de la Ley 33/1984, la cual prevé como criterios de determinación de la competencia autonómica, el del domicilio social —que no es puesto en discusión—, y que el ámbito de operaciones y la localización de los riesgos asegurados se limiten al territorio de la Comunidad. El Abogado del Estado señala que estos dos últimos criterios son conformes con la doctrina de las SSTC 72/1983 y 44/1984. Afirma que la Ley 33/1984 no vacía la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución, ya que el art. 10.4 prevé una reducción a la mitad de las cifras de capital social o fondo mutual para las Entidades que únicamente practiquen el seguro en el grupo IV y limiten su actividad a un ámbito territorial con menos de dos millones de habitantes.

En cuanto a la exigencia de localización del riesgo, subraya su importancia, ya que determina a quién corresponde la responsabilidad del control de solvencia en función de dónde se localizan los intereses de asegurados y beneficiarios. Disiente además el Abogado del Estado de la interpretación que de tal requisito hace el Gobierno vasco, y señala que en los seguros contra daños dependerá de la ubicación del bien asegurado, y en los seguros de personas vendrá determinado por el domicilio del asegurado, con independencia de donde ocurra el siniestro. Interpretada de esta forma la exigencia del art. 39.2 de la Ley 33/1984 no aparece ni como un obstáculo a la libre circulación de personas o bienes ni impide que la actuación de las Entidades aseguradoras sujetas a la competencia autonómica produzca consecuencia fuera del territorio de la Comunidad.

La reserva a la exclusiva competencia del Estado de las Entidades de reaseguro, según resulta del art. 39.1 de la Ley impugnada, se encuentra sobradamente justificada en la naturaleza de tal actividad de aseguramiento que responde a un ámbito de cobertura forzosamente internacional. Y nada impide que las Entidades de seguro directo sometidas a competencia autonómica puedan, según autoriza el art. 37.1, c), y con cumplimiento de los requisitos del art. 39.2, aceptar en reaseguro riesgos localizados dentro del propio territorio autonómico.

b) El contenido de la competencia autonómica respecto a las aseguradoras sometidas a ella resulta de la Disposición final primera, que en su núm. 1 se refiere a las competencias normativas, y el 2, a las ejecutivas. En cuanto a estas últimas impugnan los Gobiernos autonómicos diversas facultades que, pese a su naturaleza ejecutiva se reservan al Estado por su naturaleza de básicas. Sin embargo, calificar de básicas determinadas facultades ejecutivas es conforme con la doctrina de este Tribunal. En consecuencia, el Letrado del Estado analiza, siguiendo la enumeración de la Disposición final primera, 2, el fundamento de la titularidad estatal de las facultades previstas en los artículos a los que dicha disposición se remite.

c) En relación con la regulación sobre Mutualidades de Previsión Social contenida en el capítulo cuarto de la Ley, el letrado del Estado discrepa de las consecuencias que los Gobiernos recurrentes extraen de las competencias previstas en sus respectivos Estatutos de Autonomía [arts. 11.2, a), EAPV, y 10.1.4 EAC]. En primer lugar, la competencia exclusiva de sendas Comunidades Autónomas en esta materia es siempre dentro del marco constitucional y, por tanto, con respecto de las competencias del Estado sobre legislación mercantil, la ordenación básica del seguro privado y la coordinación de la planificación general de la actividad económica [art. 149.1, c), 11 y 13 C.E.].

El que estas Entidades carezcan de ánimo de lucro no impide que su actividad sea de naturaleza aseguradora, y ello determina que, si bien la Ley 33/1984 les dedica un tratamiento normativo específico, a dicha actividad le son de aplicación las bases de ordenación de la actividad aseguradora, con independencia de que los aspectos estrictamente organizativos o estructurales de estas Entidades queden sometidos a la competencia exclusiva autonómica. Así pues, no es la legislación mercantil el único título competencial estatal sobre la materia. Por otra parte, la competencia estatutaria sobre la materia no puede significar una petrificación del régimen normativo que las regulaba en el momento de entrar en vigor los Estatutos de Autonomía, la Ley de 6 de diciembre de 1941.

Por lo demás, la Ley 33/1984 no desconoce las competencias que las Comunidades Autónomas hayan podido asumir en sus Estatutos, como lo prueba la remisión del art. 18.1 a las normas dictadas por ellas y no como normativa subsidiaria. Por el contrario, los arts. 18.1 y 39.3 reconocen la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pero requieren que las mismas respeten las bases de la ordenación de la actividad aseguradora de la Mutualidades de Previsión Social, que se prevén en el capítulo cuarto de la Ley 33/1984. Seguidamente, el Abogado del Estado examina y justifica la constitucionalidad de los artículos del citado capítulo que han sido impugnados de forma concreta por uno u otro recurso, así como la de aquellos a los que, por conexión, se extiende la tacha de invadir las competencias autonómicas. Señala asimismo que si en tal regulación se incluyen facultades de gestión es porque las mismas resultan indisociables, por su contenido, a dicha regulación básica:

En primer lugar, en lo que se refiere a la competencia de autorización, se encuentra reservada en exclusiva al Ministerio de Hacienda,

según resulta de la referencia en la Disposición final primera, 2, proposición 2.^a, a los arts. 6.1, 29.1, c), y 31.8, confirmando así el art. 39.4, primera proposición. Fundamento de esta titularidad estatal se encuentra en la propia naturaleza de la actividad aseguradora en cuanto que la entrada en el mercado asegurador, aun respondiendo a los criterios fijados en la legislación, lleva implícita una apreciación de las bases técnicas y de las tarifas de primas que para el inicio de la actividad o para el acceso a nuevos ramos, requieren aprobación administrativa previa. En cuanto a las facultades de revocación, según la Disposición final primera, 2, primera proposición, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de las facultades contempladas en los arts. 24.3 y 29.3 respecto a las Entidades sometidas a su competencia. Sólo en el caso de que tales medidas resultasen infructuosas [art. 29.1, c)], se reserva el Estado la facultad de imponer la revocación. Lo que se reserva al Estado como competencia exclusiva es la posibilidad de imponer coactivamente la salida del mercado para las Entidades en las que las medidas de saneamiento hayan resultado insuficientes [art. 29.1, c)], y la declaración que pone fin al expediente de liquidación (art. 31.8). Y ello con mayor fundamento aún que en el caso de autorización preceptiva para la entrada en el mercado, pues la decisión de revocación y la perfecta culminación del proceso y liquidación afectan directamente al sistema asegurador en su conjunto. La titularidad estatal de la facultad prevista en el art. 28.5 responde a un doble motivo: De un lado, tratarse de medidas orientadas a la reestructuración del sector, para propiciar el objetivo de política nacional expresada en la exposición de motivos, y por otra parte, y conforme a la Disposición transitoria quinta, núm. 3, las agrupaciones transitorias allí previstas hasta la fusión de las Entidades aseguradoras se encuentran protegidas fiscalmente en el ámbito de la tributación de titularidad estatal, lo que corrobora la justificación de la autorización estatal del correspondiente convenio o plan.

Los registros previstos en el art. 40 se impugnan por el Gobierno vasco en relación a otra serie de preceptos (arts. 6.5, 11.1, 37.2 y 48.1). Y con respecto a esto manifiesta el Abogado del Estado que, siendo estatal la competencia para la autorización del inicio de la actividad aseguradora, resulta justificada la exigencia de inscripción registral a que alude el art. 6.5, sin perjuicio de las inscripciones que exija cada Comunidad Autónoma. La inscripción exigida en el art. 11.1 responde a los fines de coordinación a que alude el propio escrito del Gobierno vasco. La inscripción registral exigida en el art. 37.2, último inciso, se corresponde con supuestos en que no opera competencia autonómica alguna. El art. 48.1 alude a títulos profesionales que habilitan para el ejercicio de su respectiva profesión en todo el territorio nacional. Por lo que viene justificada la competencia estatal al respecto.

La impugnación del art. 41.4 por parte del Gobierno vasco viene refutada por cuanto que la competencia estatal para autorizar la contratación de seguros en moneda extranjera, reposa tanto en la titularidad estatal relativa a las bases de ordenación del seguro, como en la competencia que respecto al sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad consagra el art. 149.1.11 C.E.

Por lo que atañe al art. 43.6, g), está claro que la referencia a la inspección prevista en el art. 46, comprende también a la inspección de seguros que en el ámbito de sus competencias efectúan las Comunidades Autónomas, a la vista de la explícita mención contenida en la Disposición Final Primera respecto al art. 43.6 y del art. 46.1.

d) Continúa el Abogado del Estado señalando que la impugnación, en lo referente a las bases de ordenación del seguro privado, alcanza además a los siguientes artículos: al art. 4.2, por considerar que no se garantiza la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, pero es evidente que se trata de una norma que se contrae a la ordenación de la actuación aseguradora de las entidades de que se trata.

Los arts. 24 y 37.5 implican la autorización por el legislador de una técnica de remisión normativa en esta materia que se encuentra justificada por la propia naturaleza en gran medida coyuntural, de la regulación de que se trata, referente a la inversión de las provisiones técnicas. Lo cual guarda, por otra parte, gran semejanza con la calificación a efectos de coeficiente de inversión obligatoria de instituciones crediticias, que ya ha sido examinada por el Tribunal Constitucional, y declarada de titularidad estatal a partir de la STC 1/1982.

Con respecto a la Disposición final cuarta, ha de tenerse en cuenta que al corresponder al Estado el ejercicio de ciertas funciones de control relativas también a las entidades sometidas a la competencia de las Comunidades Autónomas, se justifica que un organismo estatal, el Consorcio de Compensación de Seguros, recaude y administre determinados ingresos para financiar ese control. Ahora bien, al vincularse el destino de esos ingresos a la financiación de determinadas actuaciones de control, el Consorcio de Compensación de Seguros abonará a las Comunidades Autónomas las cantidades correspondientes a las actuaciones por aquellas desarrolladas en cada ejercicio.

La Disposición final sexta, 1, se ve justificada en cuanto que prevé una remisión reglamentaria en la medida en que la legislación estatal tenga carácter supletorio para toda la Nación, siendo además norma directamente aplicable en aquellas Comunidades Autónomas carentes

de competencia en materia de seguros. Además, no excluye las competencias de desarrollo de normativa y ejecución que pueden haber asumido determinadas Comunidades Autónomas.

En cuanto a la Disposición transitoria séptima, 2, señala el Abogado del Estado que el incumplimiento de las resoluciones autonómicas dictadas en su ejercicio o en el de las normas de desarrollo de las bases estatales, podrá producir los mismos efectos previstos por la transitoria séptima, 2. Lo que a la Disposición final primera, 2, reserva como competencia exclusiva del Estado es la ejecución de esta medida cuando la suplicación tenga origen en el incumplimiento de las bases estatales.

Queda también justificada la Disposición adicional tercera, 1, f), por cuanto que, al quedar fuera del ámbito competencial autonómico las entidades que tengan por exclusivo objeto la actividad de reaseguro, la misma fundamentación alcanza a la competencia estatal respecto a las organizaciones profesionales de corredores de reaseguros.

e) Pasa a continuación el Abogado del Estado a analizar diversos artículos de la Ley relativos a la regulación de las mutualidades de previsión social e impugnados por el Gobierno vasco o la Generalidad de Cataluña. Y a este respecto entra en el análisis de los arts. 18.1, 21.1 y 39.3, manifestando que en estos artículos no se produce una negación de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas asumidas en sus Estatutos, ni se produce en ellos una «conversión» de la competencia exclusiva en compartida. Pues lo que el art. 21.1 de la Ley establece es que, respecto a las bases de ordenación de la actividad aseguradora de las mutuas de previsión social, además de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la regulación estructural de estas entidades, reconocida en los precitados arts. 18.1 y 39.3, el desarrollo normativo corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas conforme al art. 39. Y, en relación con este último artículo, apartado 3, es perfectamente viable para el legislador estatal, al ejercitar la competencia que le reserva el art. 149.1.11, determinar el punto de conexión para la aplicación del derecho precedente, completando lo previsto en las normas de transferencias de servicios, ya que se trata ahora de una determinación ajena al ámbito competencial de las comisiones mixtas de transferencias. Y por otra parte, el ejercicio anticipado de una competencia autonómica no condiciona en ningún modo el resultado que en su momento produzca el ejercicio por el legislador estatal de su propia competencia. Por ello, el contenido de la Ley vasca 25/1983, de 27 de octubre, sobre entidades de previsión social voluntarias, en ningún extremo puede oponerse frente al ejercicio por el legislador estatal de la competencia reservada a su favor por el artículo 149.1.11 de la Constitución.

La impugnación referida a que se está llevando a cabo una regulación no básica sobre diversos aspectos de las mutualidades de previsión, impugnación que se contrae a los arts. 16.1, 2, 3, 4 y 5, 17.1 y 3, 19 y 20, manifiesta el Abogado del Estado que se trata de una regulación referida a aspectos de naturaleza básica de actuación aseguradora de estas entidades, sin perjuicio de que en algún caso se incluyan facultades de desarrollo indisociables de aquella ordenación básica que trata de unas previsiones mínimas en garantía de la solvencia de las entidades en cuestión y para obtener un grado también mínimo y uniforme de tutela para asegurados y beneficiarios en todo el territorio nacional y que la remisión a lo establecido en los arts. 24, 25.1 y 2, 26 y 28, relativos a otras entidades aseguradoras privadas, responde a la común actividad aseguradora desarrollada por todas ellas.

Al proceder a continuación al análisis concreto de determinados artículos, dentro de este mismo capítulo, afirma el Abogado del Estado que lo que se impugna del artículo 17.2 es la inscripción en un registro estatal, en donde se pretende situar la inscripción de la competencia autonómica. Ahora bien, lo que la norma contempla es una doble inscripción, en primer lugar en el registro autonómico y una vez efectuada por parte de la Comunidad Autónoma la comunicación al Estado a que alude el art. 39.4 en el registro estatal regulado en el art. 40. Pero ello se debería a unas exigencias de coordinación, siendo éste el título en que se fundamenta el condicionamiento de la adquisición de personalidad jurídica a la inscripción estatal.

En cuanto a la proposición del art. 39.4 relativa al alto control económico y financiero, impugnada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y por el Gobierno vasco, debe tenerse en cuenta que este alto control económico financiero se concreta en la comunicación por las Comunidades Autónomas al Ministerio de Economía y Hacienda de cada autorización que aquéllas concedan a una nueva entidad, así como de su revocación. No se trata, por tanto, de facultades que se ejerzan directamente sobre las entidades sino que se trata más bien de velar por la correcta y armónica interpretación y aplicación en cada Comunidad Autónoma y por los órganos competentes de éstas de la legislación estatal básica. No hay pues control genérico indeterminado, sino de contenido estrictamente jurídico. Por otra parte, no puede excluirse que, junto al título derivado de la ordenación básica, constituya parte esencial el sistema financiero de la actividad económica, por lo que procede que opere el título de coordinación recogido en el art. 149.1.3 que no es incompatible con el recogido en el núm. 11 del mismo artículo y apartado. En cuanto a la Disposición final segunda, debe recordarse que las mutuas de que se trata, al venir parcialmente integradas en el

sistema de la Seguridad Social, no pueden quedar incluidas en los ámbitos competenciales definidos en los arts. 9.21 EAC y 10.23 EAPV, sino que resulta justificada constitucionalmente por el apartado 17 del art. 149.1 la regulación normativa de la escisión que se lleva a cabo en esas disposiciones. La impugnación de las Disposiciones transitorias cuarta y octava rechaza por las argumentaciones ofrecidas en cuanto a la dimensión aseguradora de la actividad del mutualismo de previsión social.

f) Pasando al capítulo tercero de la Ley 33/1984, señala el Abogado del Estado que el Gobierno vasco pretende equiparar el tratamiento competencial de sociedades mutuas y cooperativas afirmando que las primeras, a pesar de no dedicarse a la previsión social, no dejan de ser mutualidades no integradas en la Seguridad Social. Pero la consideración homogénea de las sociedades mutuas de seguros y las mutualidades de previsión social supone ignorar una diferenciación jurídica y económica existente en la legislación hasta ahora vigente y también en la misma Ley 33/1984, sin que pueda extenderse a las mutuas de seguros la competencia exclusiva estatutaria referida a las mutualidades de previsión social que constituyen una categoría claramente diferenciada como se deduce también de las mismas resoluciones de las comisiones mixtas de transferencias. Por otra parte, tampoco pueden identificarse las cooperativas de seguros con las sociedades mutuas de seguros a pesar de ciertas semejanzas con estas últimas, por lo cual la Ley 33/1984, aun dedicando conjuntamente su capítulo tercero a la regulación de las sociedades mutuas y cooperativas de seguros, diferencia en el art. 39 el régimen de distribución competencial respecto a unas y otras. Las cooperativas de seguros quedan sujetas a la competencia exclusiva autonómica que habrá de respetar las bases de ordenación de la actividad aseguradora, mientras que las sociedades mutuas de seguros quedan sujetas a las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución con el alcance que para ella esta competencia delimita la Ley 33/1984. Sobre estas bases, el Abogado del Estado examina los artículos siguientes:

Los arts. 13 y 14 son considerados conforme a la distribución constitucional de competencias por cuanto que el art. 13.2, b), aparece directamente conectado a la regulación de la actividad aseguradora de la entidad, al exigir a ésta una cifra mínima de asegurados, fundamentación inspirada en exigir una dimensión mínima garantizando la eficiencia de la actuación aseguradora de estas entidades. El art. 13.2, c), responde a un evidente fin de garantía de solvencia, lo que ocurre también con respecto a las letras e), f) y g) del art. 13.2. La distinción entre el régimen de publicidad registral [arts. 13.3 y 14.2, d),] respectivamente aplicable a las mutuas a prima fija y a prima variable, responde a las diferentes características técnicas de la actuación aseguradora en cada caso que propician una mayor dimensión para las primeras. Además, la inscripción en el registro especial del art. 40 no excluye la posibilidad de que, organizado por la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia en su propio registro, se requiera también la inscripción de éste en éste una vez efectuada por el Estado la comunicación a que alude el art. 39.4. El art. 13.5 a que se remite el art. 14.2 recoge unas exigencias mínimas en garantía del funcionamiento democrático de estas entidades sin discriminación entre los socios, lo que justifica la regulación de que se trata como ordenación básica de la actuación aseguradora. Las determinaciones, fijadas por otra parte en los arts. 13 y 14, no excluyen el desarrollo normativo autonómico, ya que las Comunidades Autónomas podrán establecer exigencias más rigurosas para mutuas y cooperativas o extender su regulación a aspectos no normados por la Ley.

g) En cuanto de competencias ejecutivas reservadas en exclusiva al Ministerio de Economía y Hacienda, el Gobierno vasco impugna específicamente los núms. 2, a), y 5 del art. 14, preceptos que aparecen en íntima relación; pues bien, la exigencia de aprobación ministerial del programa de actividades de las mutuas de prima variable responde a los elementos de apreciación técnica precisos para contrastar los requisitos del art. 14.5. La garantía de una ordenación mínima uniforme para la actuación aseguradora de estas entidades se conecta por ello a la instrumentación de una instancia única para esa apreciación. En lo que atañe a la impugnación del art. 15, indica el Abogado del Estado que la sujeción a la Ley prevista en ese artículo incluye el art. 39.3 y, por tanto, la sujeción a las normas autonómicas de desarrollo. Del mismo modo, la remisión a la legislación sobre cooperativas incluye, junto a la legislación estatal, a la regulación que la materia emane cada Comunidad Autónoma con competencia para ello.

Finalmente, la Disposición transitoria segunda forma parte de la ordenación básica de la actuación aseguradora de las mutuas de seguros, limitándose a imponer un plazo de adaptación relativo a la ordenación estatal básica de aplicación a estas entidades. Por todo ello, el Abogado del Estado suplica se dicte Sentencia desestimatoria de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos.

8. Por providencia del Pleno de 9 de mayo de 1989 se señaló el día 11 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Los motivos por los que los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco impugnan diversos artículos de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado (LOSP), pueden agruparse, a efectos de su análisis en los presentes fundamentos jurídicos, en cuatro apartados o bloques:

a) Un primer grupo de alegaciones a examinar se refiere a lo que constituye el objetivo primario de la Ley, esto es, la ordenación básica del seguro privado. En opinión de los Gobiernos catalán y vasco, numerosos artículos de la Ley se habrían excedido en cuanto a la amplitud de tal regulación básica y serían por ello bien inconstitucionales, bien inaplicables en ambas Comunidades Autónomas.

b) Otro bloque de impugnaciones a estudiar es el relativo a la regulación de las cooperativas de seguros (capítulo tercero de la Ley), por la supuesta invasión de la competencia exclusiva de ambas Comunidades Autónomas sobre esta materia.

c) Un tercer bloque, que ocupa la mayor parte de las alegaciones de los recurrentes, se refiere a la regulación sobre las mutualidades de previsión social (capítulo cuarto de la LOSP), fundándose en que esa regulación no respeta la competencia exclusiva que en tal materia han asumido ambas Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos.

d) Finalmente, el Gobierno vasco impugna una larga serie de facultades de ejecución, en su opinión indebidamente atribuidas a la Administración central. Estas alegaciones afectan tanto a la ordenación general del seguro como a los capítulos tercero y cuarto de la Ley, específicamente destinados a cooperativas de seguros y mutualidades de previsión social.

2. Para una mejor comprensión de las cuestiones planteadas en el presente recurso, conviene examinar en términos generales el esquema del reparto competencial que se deriva de la Constitución y los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas vasca y catalana en materia de seguros. Al tiempo, analizaremos las argumentaciones e impugnaciones de carácter global que efectúan los Gobiernos recurrentes.

El art. 149.1.11 C.E. reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las «bases de la ordenación de crédito, banca y seguros». Acogiéndose a la posibilidad que dicho precepto abre, las dos Comunidades Autónomas recurrentes han asumido las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases que el Estado dicte en dicha materia y en los términos que las mismas señalen [art. 11.2, a), del Estatuto del País Vasco, EAPV, y 10.1.4 del Estatuto de Cataluña, EAC].

Esta compartición entre la competencia para dictar bases atribuida al Estado, y la de desarrollo legislativo y ejecución, atribuida a las Comunidades recurrentes, integra así el marco genérico competencial en materia de seguros, sobre la que versa la Ley impugnada. En ejercicio de la competencia estatal para dictar normas básicas sobre la ordenación de los seguros, la Ley impugnada califica, en su Disposición final primera, 1, de básicas en general a todas las disposiciones de la Ley, con excepción de determinados artículos que se enumeran en ella. A su vez, gran parte de las objeciones planteadas por los Gobiernos recurrentes se basan en que la regulación de la LOSP calificada como básica por dicha Disposición final invade supuestamente, por su minuciosidad y carácter de detalle, las competencias normativas de desarrollo de sus Comunidades Autónomas, así como también las competencias ejecutivas que les corresponden.

La dilucidación de qué aspectos de una regulación deben considerarse básicos y cuáles propios de una legislación de desarrollo es, sin duda, una operación compleja, en la que resulta necesario ponderar diversos elementos, como la naturaleza de la materia que se regula o la mayor o menor necesidad de la regulación uniforme de sus diversos aspectos en todo el territorio nacional. Es ésta una función que, como repetidamente ha afirmado este Tribunal, corresponde a las Cortes Generales, y, en determinados supuestos, a la potestad reglamentaria, si bien puede el Tribunal Constitucional revisar tal labor de las instancias normadoras. Y, ciertamente, puede y debe emplear en esta tarea, como criterios orientadores, los mismos objetivos que expresamente se propone el legislador y que justifican el establecimiento de bases normativas, salvo que fundadamente parezcan irrazonables o incompatibles con prescripciones constitucionales. De esta forma, el contraste entre esos objetivos del legislador y la norma efectivamente establecida para conseguirlos debe servir para evaluar si existe una correspondencia entre ellos y si la normativa en cuestión es básica en cuanto a regulación necesariamente uniforme.

En el presente caso, los objetivos que el legislador persigue, a la luz de la exposición de motivos de la Ley impugnada, pueden, en lo que aquí importa, cifrarse en dos: por un lado -objetivo común a toda la Ley-, garantizar la solvencia de las entidades aseguradoras, y en forma conexa, proteger al máximo los intereses de los asegurados y los beneficiarios; por otro -y en cuanto a las formas que asumen determinadas entidades-, mantener las características de ciertas figuras jurídicas que sean las más congruentes con su finalidad: en este caso, las

sociedades cooperativas de seguros y las mutualidades de previsión. En una primera, y previa, aproximación, puede partirse pues, al menos, de que vestirán carácter básico las normas que resultan esenciales para garantizar, en todo el territorio nacional, estos objetivos.

3. Pero además, y dadas las cuestiones que se plantean en los presentes recursos acumulados, conviene examinar también la concurrencia de otros títulos competenciales, junto al derivado del art. 149.1.11 C.E.

a) El Estado posee, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.6 C.E., competencia exclusiva en materia de legislación mercantil. Si bien en ninguno de los dos recursos se discute la misma en términos generales, el Gobierno vasco plantea su no operatividad respecto al mutualismo de previsión no integrado en la Seguridad Social. Sin embargo, ambos Estatutos contemplan expresamente la legislación mercantil como límite en dicha materia (arts. 10.23 EAPV y 9.21 EAC), sin que las razones esgrimidas por dicho Gobierno puedan prevalecer sobre una expresa previsión estatutaria. Ciertamente, y como indica el representante del Gobierno vasco, no es la legislación mercantil un título para fijar bases sobre mutualidades, pero también es evidente que las Comunidades Autónomas deberán respetar esa legislación en su integridad en la medida en que sea aplicable al mutualismo de previsión social.

b) Es también claro -y así lo admiten, al menos en hipótesis, los recurrentes- que el legislador estatal podrá encontrar, en su caso, base competencial para intervenir en el campo de la regulación de la actividad aseguradora en sus diversas manifestaciones (como en todo el ámbito que pueda alcanzar trascendencia económica) en el art. 149.1.13 C.E., que atribuye al Estado competencia exclusiva para las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Nos referiremos a este título al examinar aquellos aspectos de la Ley impugnada en los que ha sido invocado expresamente por el legislador.

4. Partiendo de estos supuestos genéricos, es necesario examinar, como aspecto relevante en los presentes recursos, hasta dónde llega el ámbito de la competencia estatal para establecer las bases en materia de seguros. En efecto, la LOSP regula la actividad aseguradora, no solamente de las entidades de seguros propiamente dichas, sino asimismo de otras entidades dotadas de rasgos específicos que responden a determinadas finalidades amparadas por el legislador, como son las sociedades mutuas y cooperativas de seguros (capítulo tercero de la Ley) y las mutualidades de previsión (capítulo cuarto), que actúan como entidades sin ánimo de lucro de protección voluntaria de carácter complementario a la Seguridad Social. Pues bien, ambas Comunidades Autónomas recurrentes han asumido competencias exclusivas (en virtud de los arts. 10.23 del EAPV y 9.21 EAC) sobre cooperativas y mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social, entidades éstas sobre las que nada prescriben expresamente los arts. 148.1 y 149.1 de la Constitución. Por tanto, y en lo que se refiere a la actividad aseguradora de estas entidades, será preciso analizar, en forma general, y previamente al examen pormenorizado de los artículos impugnados, cómo se armoniza la competencia exclusiva autonómica con las competencias estatales en materia de ordenación de seguro. Ello resulta aún más necesario si se tiene en cuenta que han sido impugnados *in toto* el capítulo tercero (por el Gobierno vasco) y el capítulo cuarto (por los Gobiernos vasco y catalán) de la LOSP, ya que la Disposición final primera de la misma declaran básica la regulación de las sociedades mutuas y cooperativas de seguros y de las mutualidades de previsión social contenida en tales capítulos. La consideración de la extensión de la competencia estatal al respecto servirá ya para responder a tal impugnación.

5. Examinaremos primeramente la cuestión que plantea el Gobierno vasco respecto a cuál sea el título competencial aplicable a un tipo de entidades, las sociedades mutuas de seguros, reguladas en el capítulo tercero de la Ley. El Gobierno vasco entiende que, al tratarse de mutualidades no integradas en la Seguridad Social, quedan equiparadas a las mutualidades de previsión (reguladas en el capítulo cuarto de la Ley), por lo que la Comunidad Autónoma ostentaría al respecto competencia exclusiva, de acuerdo con el art. 10.23 EAPV.

Por el contrario, para el Abogado del Estado, dichas mutuas de seguros, que siempre habrían concurrido en condiciones de práctica igualdad con las sociedades anónimas en el mercado del seguro privado, no quedan comprendidas en la competencia autonómica exclusiva del art. 10.23 EAPV (ni del 9.21 EAC), relativo a las mutualidades no integradas en la Seguridad Social, sino en la competencia de desarrollo y ejecución en materia de seguros de los arts. 11.2, a), EAPV y 10.1.4 EAC, sometida a las bases dictadas por el Estado. Las consecuencias de una u otra solución son relevantes en lo que se refiere a la aplicación de los preceptos de la LOSP: pues según la tesis del Gobierno vasco, serían de aplicación a las mutuas de seguros el régimen competencial del art. 39.3 y segundo inciso del 39.4 de la Ley impugnada, mientras que, según la tesis del Abogado del Estado, el régimen aplicable sería el de los arts. 39.2 y primer inciso del 39.4 de la Ley.

La cuestión depende de que se entienda, en una interpretación literal de los arts. 10.23 EAPV y 9.21 EAC, que la referencia que en ellos se

hace a las mutualidades o al mutualismo no integrado en la Seguridad Social incluye a toda sociedad mutua fuera de dicho sistema —no solamente a las mutualidades de previsión— y, por tanto, también a las mutuas de seguros. El Gobierno Vasco se limita a sostener dicha interpretación literal, sin ofrecer más argumentos. El Abogado del Estado, por su parte, opone a dicha interpretación varias razones: El diferente trato legislativo que ambos tipos de entidades (mutualidades de previsión y mutuas de seguros) han recibido hasta el presente y en la propia Ley impugnada; los términos empleados en ambos Estatutos de Autonomía; el precedente interpretativo de los Decretos de transferencias relativos a los servicios correspondientes a las competencias exclusivas recogidas en los arts. 10.23 EAPV y 9.21 EAC —que sólo incluyeron a las mutualidades de previsión social—; por último, la diferencia de régimen que la LOSP establece entre cooperativas de seguros (nuevo tipo de entidades aseguradoras introducido por la propia Ley) y sociedades mutuas, pese a incluir a ambos tipos de entes aseguradores en el mismo capítulo tercero.

De todos ellos resultan decisivos los argumentos relativos a la especialidad del mutualismo de previsión social, a la tradición legislativa sobre la materia y a los propios términos empleados por los Estatutos de Autonomía. En efecto, es indudable que, cuando ambos Estatutos emplean el criterio de la integración o no en la Seguridad Social para delimitar una determinada competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, dicho criterio ha de operar necesariamente entre entidades análogas. Esto es, que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en relación con el mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social se contrapona a la competencia estatal sobre las mutualidades integradas en dicho sistema. Pero, lógicamente, en ambos casos la referencia se dirige al mismo tipo de mutualidades (que resulta determinado de forma inequívoca por las que se integran en la Seguridad Social), es decir, aquéllas denominadas habitualmente de previsión social y que tienen la finalidad de arbitrar sistemas de mejora voluntaria de la acción protectora de la Seguridad Social. De todo ello se desprende que las mutualidades no integradas en la Seguridad Social sobre las que ambas Comunidades recurrentes ostentan competencias exclusivas son tan sólo las de previsión social reguladas en el capítulo cuarto de la LOSP, de acuerdo con lo prescrito en el art. 39.3 de la misma, sin que esa competencia se extienda, por tanto a las sociedades mutuas de seguros ajenas a la previsión social.

Asimismo resulta indudable que, para interpretar el contenido preciso de la locución, casi idéntica, empleada en ambos Estatutos («mutualidades no integradas en la Seguridad Social», art. 10.23 EAPV, y «mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social», art. 9.21 EAC), no puede prescindirse de lo que ha sido históricamente hasta la actualidad la tradición legislativa española sobre la materia. Tradición que tiene su fundamento en la especificidad del mutualismo de previsión social (su finalidad de protección social privada y voluntaria) y que se manifiesta en un régimen jurídico propio que prevé determinadas limitaciones y beneficios. Así, la Ley de 6 diciembre de 1941 reguló de forma separada las asociaciones que «sin ánimo de lucro, ejercen una modalidad de previsión de carácter social o benéfico...», quedando excluidas de dicha Ley «las entidades de tipo mutualista que ejerzan el seguro de carácter distinto al de previsión social, las cuales continuarán sometidas al Ministerio de Economía y Hacienda en los términos de la Ley Reguladora de Seguros de 14 de mayo de 1908». Esta última Ley sería luego sustituida por la de 16 de diciembre de 1954, de ordenación de los seguros privados, que en su art. 2 excluye de su ámbito a aquellos montepíos y mutualidades acogidos a la Ley de 6 de diciembre de 1941. Finalmente, la Ley ahora impugnada, y el regula ambos tipos de entidades, pero dedicando un capítulo específico (el cuarto), a tales mutualidades de previsión hasta ahora comprendidas en el ámbito de la Ley de 1941.

Finalmente, también un análisis de carácter sistemático abona las tesis mantenidas por el Abogado del Estado. En efecto, es claro que la distribución general de competencias en materia de seguro es la que atribuye al Estado la legislación básica (art. 149.1.11 C.E.) y a las Comunidades Autónomas recurrentes el desarrollo legislativo y ejecución [art. 10.1.4 EAC y 11.2 a) EAPV]. A dicho reparto sólo escapan subsectores específicos por la concurrencia de otros títulos competenciales, como el de las cooperativas de seguros, en el que lo relativo al régimen jurídico de las cooperativas es de competencia exclusiva de ambas Comunidades, y el de las mutualidades no integradas en la Seguridad Social, igualmente de competencia exclusiva autonómica, en ambos casos según los términos de los artículos reiteradamente citados 9.21 EAC y 10.23 EAPV y dentro del marco constitucional. En definitiva, sólo esos dos sectores concretos escapan a la regla general en materia de seguros, sin que puedan los mismos, por su propia especialidad, interpretarse en forma expansiva con la inclusión, en este caso, de las mutuas de seguros en la noción de mutualidades no integradas en la Seguridad Social.

Cabe concluir de todo ello que las sociedades mutuas de seguros están sujetas, dentro del régimen del art. 149.11 C.E., a la competencia básica del Estado en materia de seguros.

6. La Ley 33/1984 supone también una innovación en nuestro ordenamiento, en cuanto que viene a regular un nuevo tipo de

entidades, las cooperativas de seguros (capítulo tercero) y a incluir las mutualidades de previsión social (capítulo cuarto) hasta entonces objeto de una regulación específica, la Ley de 6 de diciembre de 1941. Pues bien, con respecto a cooperativas y mutualidades, el Gobierno Vasco, y respecto a estas últimas, el Gobierno Catalán, manifiestan que las respectivas Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas en virtud de los arts. 9.21 EAC («Cooperativas, Pósitos y Mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil») y 10.23 EAPV («Cooperativas, Mutualidades no integradas en la Seguridad Social, y Pósitos, conforme a la legislación general en materia mercantil»); por otra parte, la propia Ley impugnada contempla expresamente la posible asunción por parte de algunas Comunidades Autónomas de competencias exclusivas sobre mutualidades de previsión, en sus arts. 18.1 y 39.3. Y se mantiene por los recurrentes que la LOSP, al pretender establecer normas básicas aplicables a la regulación autonómica sobre cooperativas de seguros y mutualidades de previsión social, vulnera el orden competencial, al incidir en un ámbito sobre el que las Comunidades Autónomas impugnantes disponen de competencias exclusivas.

Resulta por tanto conveniente examinar la articulación del reparto competencial en lo que se refiere a estas materias: Si bien, y dada la mayor relevancia que le otorgan los recurrentes, centraremos nuestro análisis en lo que se refiere a las mutualidades de previsión (capítulo cuarto de la Ley), puesto que las consideraciones que se hagan resultan aplicables también a las cooperativas de seguros (capítulo tercero), a las que nos referiremos en segundo lugar.

7. En cuanto a la extensión de las competencias de las Comunidades vasca y catalana sobre mutualidades no integradas en la Seguridad Social, cabe recordar que este Tribunal ya ha declarado que cuando una materia concreta no viene incluida en la enumeración del art. 149.1 C.E. de competencias reservadas al Estado y si aparece expresada como competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma según su Estatuto, se trata de una competencia efectivamente exclusiva *stricto sensu*, comprendiendo la potestad legislativa (STC 69/1982, fundamento jurídico 1.º) y abarcando toda la materia, no simplemente el desarrollo de las bases estatales. Ahora bien, también ha precisado el Tribunal que dicha competencia debe entenderse inserta dentro del marco constitucional, del que pueden derivarse limitaciones expresas o implícitas (*ibidem*). Por tanto, partiendo de la competencia legislativa exclusiva que recogen los Estatutos de Autonomía catalán y vasco sobre la materia, han de tenerse en cuenta los límites a esta competencia que resultan del marco constitucional.

Aparte la limitación que pueda derivar del ejercicio por el Estado de otros títulos competenciales, a los que ya se hizo referencia supra (legislación mercantil y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), es preciso examinar el límite, al que se refieren, por una parte, la exposición de motivos de la Ley impugnada, y, por otra, las alegaciones de las partes en el presente recurso, y que constituye uno de los temas litigiosos clave del mismo: Si la competencia estatal prevista en el art. 149.1.11 C.E. sobre «bases de la ordenación de crédito, banca y seguros» es de aplicación al campo del mutualismo de previsión social, no contemplado específicamente en el art. 149.1 C.E., y, en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 de dicho artículo, asumido como expresa competencia exclusiva, según se dijo, por los Estatutos de las Comunidades Autónomas recurrentes.

La respuesta ha de ser forzosamente positiva. Independientemente de las peculiaridades organizativas y funcionales de las mutualidades en cuestión, sometidas a la competencia exclusiva autonómica, en cuanto las mutualidades realicen o lleven a cabo actividades como la aseguradora, sobre las que el Estado dispone de competencia normativa básica, serán aplicables a esa actividad las bases de ordenación que el Estado haya establecido, dentro de los límites de su competencia. La reserva a la competencia estatal de las bases de la actividad aseguradora no establece exclusiones fundadas en peculiaridades propias de las entidades que las realicen, y es pues, plenamente aplicable a estas entidades en el ejercicio de esa actividad.

Los recurrentes oponen una serie de argumentos a la competencia estatal para dictar bases sobre la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión. Se deduce así que las mutualidades de previsión social poseen un carácter social y benéfico. Por ello, no excluye que su actividad sea de naturaleza aseguradora, aun cuando tales caracteres puedan requerir, respecto a esa actividad, determinadas especificidades en su regulación, como de hecho lo son las comprendidas en el capítulo cuarto de la Ley. Se aduce también que las previsiones de los arts. 9.21 EAC y 10.23 EAPV suponen la existencia de un título competencial dentro de la actividad aseguradora en favor de las respectivas Comunidades Autónomas; pero debe indicarse que ello no impide que la competencia general de ordenación básica de esa actividad afecte a esas Comunidades, siempre que se respeten las peculiaridades de las entidades mencionadas, reservadas a la competencia autonómica. En conexión con esta argumentación, se mantiene también que, de admitirse tal competencia estatal básica, se vendría en hacer inútil la distinción entre los arts. 9 EAC y 10 EAPV, por un lado (que atribuyen competencias exclusivas a las respectivas Comunidades Autónomas), y 10 EAC y

11 EAPV, por otro (que atribuyen competencias de desarrollo y ejecución). Pero no es así en este supuesto, ya que, ciertamente, los primeros artículos mencionados implican, en todo caso, una superior atribución competencial. En efecto, las normas básicas de la actividad aseguradora aplicables habrán de respetar la peculiaridad del mutualismo de previsión social; y, además, tal normativa básica no podrá afectar al régimen jurídico estructural y funcional de tales mutualidades, que queda (en virtud de la asunción de competencias exclusivas) dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, como reconoce el Abogado del Estado.

En lo que respecta a las cooperativas de seguros, tan solo es preciso añadir que lo referente al régimen jurídico de cooperativas es, en virtud de los arts. 9.21 EAC y 10.23 EAPV, de exclusiva competencia de ambas Comunidades Autónomas recurrentes, por lo que la legislación autonómica tiene a ese respecto aplicación preferente, siendo la estatal tan sólo supletoria. En segundo lugar, que en lo que se refiere a la actividad aseguradora de dichas entidades, y por idénticas razones que las examinadas en relación con las mutualidades de previsión, las Comunidades Autónomas recurrentes disponen únicamente de competencias de desarrollo legislativo y ejecución [arts. 10.4 EAC y 11.2 a) EAPV]; competencia a la que se aplican las mismas limitaciones que acabamos de ver para las Mutualidades de previsión social.

A la luz de todo lo anterior, y en el presente estadio previo de análisis de los recursos, procede ya rechazar la impugnación genérica que el Gobierno Vasco efectúa del capítulo tercero, por contener disposiciones básicas respecto a mutuas y cooperativas de crédito, así como la impugnación *in toto* que se hace en ambos recursos del capítulo cuarto, así como de los artículos a que éste se remite en cuanto aplicables a las mutualidades de previsión social, por cuanto que tales previsiones tienen la consideración de bases de ordenación de la actividad aseguradora de las mutualidades y montepíos de previsión social. Ello, desde luego, independientemente del juicio de constitucionalidad que corresponda respecto de cada uno de los artículos de esos capítulos individualmente impugnados.

8. Continuando con el examen general de los motivos que inspiran los recursos planteados frente a la LOSEP, como previo a la consideración individualizada de los artículos impugnados, conviene tener ahora en cuenta el reproche efectuado por el Gobierno Vasco en el sentido de que confieren, en dicha Ley, facultades de ejecución a las autoridades estatales que van más allá de las competencias de éstas: pues, como ya hemos dicho, la Ley impugnada también considera básicas numerosas facultades de carácter ejecutivo. En efecto, la disposición final primera, 1, al calificar como básica a toda la Ley, con la excepción de determinados preceptos, implica considerar básicas las facultades ejecutivas comprendidas en la misma. No hay que olvidar, sin embargo, que el núm. 2 de la citada disposición final permite que ciertas facultades de ejecución previstas en los artículos declarados básicos sean ejercidas por las Comunidades Autónomas que posean competencia ejecutiva en materia de seguros; lo que, en definitiva, implica privar a tales facultades de dicho carácter básico. Y, a la inversa, el núm. 3 de la propia disposición final primera reserva al Estado facultades contenidas en los artículos no básicos, lo que significa considerar que dichas facultades sí son básicas.

Sin que la siguiente enumeración tenga un carácter exhaustivo, las principales facultades de ejecución comprendidas en la LOSEP consideradas como básicas (y reservadas, por tanto, a la competencia estatal) e impugnadas en este recurso son, en su mayoría, de tres tipos: referentes a autorizaciones, aprobaciones y revocaciones; relativas a inscripciones registrales; y finalmente, relativas a facultades de control. Y, a este respecto, es cierto, como recuerda el Abogado del Estado, que este Tribunal ha admitido que una competencia ejecutiva puede ser calificada de básica por su trascendencia en todo el territorio nacional y su incidencia en los fundamentos mismos del sistema normativo (STC 32/1983, fundamento jurídico 2.º). Sin embargo, no puede dejarse de tenerse en cuenta que esta posibilidad no es sino una excepción a la naturaleza normativa de lo básico, que se justifica en el carácter coyuntural de tales facultades de ejecución que impide su plasmación permanente en el propio sistema normativo, por lo que para que pueda admitirse como adecuada al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencia la calificación como básicas de facultades de ejecución como las mencionadas, ha de verificarse por este Tribunal si resulta imprescindible su reserva al Estado para garantizar el cumplimiento en todo el territorio nacional de los objetivos queridos por el legislador, integrándose así como elementos esenciales del sistema creado por éste.

9. Conviene, finalmente, y para terminar con este análisis preliminar de los fundamentos generales de la impugnación de la LOSEP, examinar el motivo —común a ambos recursos— referente a la delimitación de las respectivas competencias, estatal y autonómica, en materia de seguros, que la ley recurrida lleva a cabo en su capítulo noveno, bajo el título «Competencia y acción administrativa».

Se impugnan en ambos recursos los apartados 2 y 3 del art. 39 LOSEP; preceptos que delimitan el ámbito de aplicación de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. En efecto, el artículo 39.2

determina que las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales asumidas por las Comunidades Autónomas en el campo del seguro privado se ejercen «respecto de las entidades de seguro directo cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de los riesgos que aseguren se limiten al territorio de la Comunidad». Y esos mismos criterios rigen para la competencia autonómica exclusiva en materia de cooperativas de seguros y mutualidades de previsión, ya que el art. 39.3 LOSEP les reconoce tal competencia a las Comunidades Autónomas que la hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía «con el ámbito indicado en el número anterior».

El Gobierno Vasco estima que el confesado objetivo de la Ley impugnada de fomentar la concentración del sector, como forma de garantizar su solvencia y competitividad, se ha traducido en la exigencia a las entidades aseguradoras de un capital social mínimo (art. 10 LOSEP) que resulta inalcanzable para las entidades aseguradoras que, de acuerdo con los criterios de delimitación del ámbito de aplicación de las competencias autonómicas (art. 39.2 y 3 LOSEP) quedan sometidas a éstas. Así, afirma que es materialmente imposible que una entidad aseguradora con domicilio social en una Comunidad Autónoma y cuyo ámbito total de operaciones y localización de riesgos asegurados tengan lugar en el territorio de la misma cumpla con los requisitos previstos en el art. 10 de la Ley. Con ello, indirectamente, se habría vaciado la competencia autonómica mediante el expediente de limitarla a regular la actividad aseguradora de unas entidades económicamente inviables. Es preciso señalar que el Gobierno Vasco encuentra justificados los requisitos económicos previstos en el art. 10 de la Ley, pero sostiene que su concreta articulación con los criterios contemplados en el art. 39.2 de la Ley impugnada choca con las competencias autonómicas sobre el seguro privado en general (art. 39.2 LOSEP) y sobre la actividad aseguradora de las cooperativas de seguros y mutualidades de previsión no integradas en la Seguridad Social en particular (art. 39.3 LOSEP).

Los Gobiernos recurrentes entienden, correctamente por lo demás, que las bases estatales han de dejar suficiente espacio a la competencia normativa y a la ejecución autonómicas. Argumentación genérica que se concreta en ambos recursos en la impugnación del art. 39.2; precepto que establece el triple punto de conexión del domicilio social, ámbito de operaciones y localización del riesgo para determinar el ámbito de aplicación de las competencias autonómicas, en vez de limitarse el primero de ellos, único que consideran justificado y respetuoso con dichas competencias.

Con la impugnación del citado precepto, los recurrentes plantean, en realidad, dos problemas distintos, aunque estrechamente relacionados entre sí, el de la territorialidad de las competencias autonómicas y el de la determinación de la norma —estatal o autonómica—, aplicable a las diversas entidades de seguros. En efecto, es claro que la eficacia de las competencias de las Comunidades Autónomas se encuentra, por su propia naturaleza, limitada a su propio territorio. Ahora bien, resulta evidente que, en materias como la del seguro privado, en la que las entidades a ella dedicada pueden extender su actividad más allá del territorio de una Comunidad Autónoma, la plasmación de la eficacia territorial de las competencias autonómicas requiere determinar con precisión qué entidades quedan sometidas a las competencias de cada Comunidad Autónoma y cuáles a las del Estado.

Pues bien, 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 LOSEP, al establecer en su segundo apartado los tres puntos de conexión a que ya se ha hecho referencia. La impugnación del precepto no se funda, sin embargo, en el ejercicio de dicha competencia por parte del Estado, cuestión que queda fuera, por tanto, del presente debate.

La impugnación se basa, en cambio, en el contenido mismo de la norma, esto es, en los criterios o puntos de conexión concretos empleados. Para ambos recurrentes tan sólo es válido el criterio del domicilio social de la entidad, perspectiva según la cual toda entidad aseguradora con domicilio social en el territorio de una Comunidad Autónoma quedaría sometida, por ese sólo hecho, a la competencia normativa (bien de desarrollo, o bien exclusiva, según los casos) de dicha Comunidad. Señala el Gobierno Vasco que este Tribunal ha indicado ya que la naturaleza territorial de las competencias autonómicas no significa que le esté vedado a las Comunidades Autónomas adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho más allá de su territorio, pues ello equivaldría a privarles de toda capacidad de actuación (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 72/1983, de 29 de julio, y 44/1984, de 27 de marzo). Y tal sería, se afirma, el resultado de aplicar los tres requisitos citados acumulativamente. En cuanto a la localización del riesgo, es esencialmente variable, excepto en el caso de los bienes inmuebles. Y por lo que se refiere al ámbito operacional, el criterio recogido en el art. 39.3 LOSEP impediría recoger la distinción efectuada por este Tribunal, en relación con las cooperativas, entre los contenidos que supone la relación societaria típica y otras actividades que puedan tener lugar fuera del territorio de la Comunidad (STC 72/1983 citada fundamento jurídico 4.º).

10. Para justificar su posición (esto es, la relevancia decisiva del criterio del domicilio social a efectos competenciales) en relación con las mutualidades no integradas en la Seguridad Social, aducen también ambos Gobiernos recurrentes el precedente creado por el Real Decreto 2.432/1983, mediante el que se efectuó el traspaso de servicios, que tan sólo empleó el criterio del domicilio social como delimitador del ámbito de aplicación de la competencia de las Comunidades Autónomas. Mientras el Gobierno Vasco tan sólo alega como criterio interpretativo, el representante de la Generalidad aduce que, según la doctrina de este Tribunal expuesta en su STC 76/1983, de 5 de agosto (caso LOAPA), «la validez procesal y material (de los acuerdos de las Comisiones Mixtas de Transferencia) deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y tienen su origen último en el art. 147.2 de la Constitución. Por ello, aun cuando su aprobación tenga lugar mediante Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación, no cabe admitir que una Ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas e imponerse a sus Acuerdos; el inferior rango del instrumento jurídico utilizado no implica una subordinación jerárquica normativa» (fundamento jurídico 28). De tal doctrina extrae la consecuencia de que los criterios establecidos por la Ley 33/1984 no pueden afectar válidamente a lo que es propio de la transferencia de servicios, por lo que los apartados 3 y 4 del art. 39, «en la medida en que, sin disponer de un título competencial adecuado, han pretendido abrir un nuevo cauce para redimensionar unos servicios transferidos» vulnerarían el art. 147.2 C.E. y la disposición transitoria sexta, apartados 1 y 2 del EAC.

A este respecto, es claro que yerra la representación de la Generalidad en su interpretación de la citada Sentencia. Lo que en ésta se dice es que la transferencia de servicios ha de hacerse necesariamente a través de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, puesto que tal es el procedimiento previsto en los Estatutos de Autonomía en aplicación de lo dispuesto en el art. 147.2 d) de la Constitución, que requiere que los Estatutos contengan «las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas». Tales acuerdos se plasman en los correspondientes Decretos y, en consecuencia, no puede alterarse su contenido mediante una intervención unilateral del legislador estatal. Hay, por así decirlo, una reserva procedimental para el traspaso de servicios que no puede ser desconocida.

Pero, como también se dice en el mismo fundamento jurídico de la referida Sentencia, «el ejercicio que de sus competencias —para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas— hagan las Comisiones Mixtas no puede excluir el que corresponda al Estado en virtud de títulos competenciales que la Constitución le confiera». Y, por supuesto, tal reserva en beneficio de dichas Comisiones no significa que sus Acuerdos y los Decretos que los recojan interpreten con acierto el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas que se deriva del bloque de la constitucionalidad (Constitución, Estatutos de Autonomía y Leyes de reparto competencial), y mucho menos todavía que constituyan una interpretación definitiva e inalterable de dicho reparto. Por el contrario, se ha dicho reiteradas veces que tales Decretos, si bien constituyen un elemento interpretativo, no atribuyen por sí mismos competencia alguna y que el reparto competencial deriva en exclusiva del bloque de la constitucionalidad.

En definitiva, si bien no podría el legislador estatal modificar unilateralmente el contenido del alegado Decreto de transferencia, nada impide que una Ley que incorpora las bases de la regulación de una materia aplique de manera distinta a un Decreto de transferencias anterior el criterio delimitador del ámbito de aplicación de las competencias autonómicas.

11. En todo caso, y tal como indica el Abogado del Estado (pág. 13 y ss. de sus delegaciones), no es correcta la interpretación que los Gobiernos actores efectúan de los requisitos impuestos por el art. 39.2 de la Ley impugnada, que han de ser interpretados en la forma más acorde a las competencias estatutarias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, 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 (como hace el Gobierno Vasco), 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 aquéllos 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.

12. Partiendo de las líneas generales indicadas, procederemos a examinar las impugnaciones que se llevan a cabo de los diversos preceptos de la Ley, siguiendo, a efectos de una mayor claridad expositiva, el orden de los artículos de la misma, con las excepciones que sean necesarias para su análisis sistemático.

Comenzando por el capítulo primero, se impugna únicamente, por parte del Gobierno Vasco, el art. 4, apartado 2.º, por considerar que, según lo dispuesto en ese artículo, se somete a los organismos autónomos y sociedades públicas a las prescripciones de la Ley 33/1984, lo que, si se pone en relación con lo dispuesto en la disposición final primera, supone una deslegalización para la fijación reglamentaria estatal de aspectos internos de tales organismos y sociedades, aun cuando correspondan a la competencia autonómica. Sin embargo, debe rechazarse tal impugnación, pues el artículo en cuestión se refiere exclusivamente a la actividad aseguradora, y no cabe interpretarlo como referido también a la organización interna de organismos autónomos y sociedades públicas, a la que no se hace referencia alguna. Desde esta perspectiva, no se vulnera la competencia autonómica.

13. Del capítulo segundo se impugnan una serie de disposiciones referentes al ejercicio por parte del Estado de actuaciones que, según los recurrentes, están incluidas dentro de las competencias ejecutivas de las respectivas Comunidades Autónomas. Se impugnan así diversos apartados del art. 6 de la Ley impugnada, que contempla el procedimiento que han de seguir las entidades que pretendan acceder al mercado del seguro privado, para lo que se prevé la necesidad de autorización administrativa previa (art. 6.1 y 2), así como la aprobación de sus estatutos, plan de actuación y documentación (art. 6.4) y la inscripción en el registro previsto en el art. 40 (art. 6.5). Se impugna igualmente el apartado 1 del art. 11, también en relación con la competencia para la inscripción en el correspondiente registro. Para el análisis de estos preceptos es necesario tener en cuenta también lo previsto en el art. 39, apartados 2, 3 y 4 de la Ley, de los que resulta que el Estado se reserva la autorización para el ejercicio de la actividad aseguradora y su revocación respecto de las entidades de seguro directo, mientras que se atribuye a las Comunidades Autónomas, en su caso, la autorización y revocación respecto de cooperativas de seguros y montepíos o mutualidades no integrados en la Seguridad Social.

a) El art. 6.1 LOSP establece la necesidad de una autorización administrativa previa para «aquellas entidades que se propongan realizar operaciones sometidas a esta Ley». Tal autorización se califica de condición previa e indispensable para el ejercicio de dichas operaciones y «se concederá siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley y en su Reglamento». Ambos Gobiernos recurrentes impugnan que la competencia para otorgar esta autorización se reserve al Estado, lo cual deriva de una doble previsión legal: por un lado, del art. 39.4, que de forma expresa así lo establece y, por otro, de la disposición final primera 2, último inciso, que la incluye en la relación de facultades reservadas al Ministerio de Economía y Hacienda.

Pues bien, con respecto a tal autorización, ha de tenerse en cuenta que, aun tratándose sin duda de una actividad de ejecución, lleva implícita, como señala el Abogado del Estado, una apreciación de las provisiones técnicas exigidas por el art. 24 de la Ley, así como la adecuación de las tarifas de primas «al régimen de libertad de competencia» y a «los principios de equidad y suficiencia fundados en las reglas de la técnica aseguradora». La necesidad de que tales principios sean interpretados en forma unitaria en todo el territorio nacional exige que esa apreciación se lleve a cabo por una instancia estatal, habida cuenta que, pese a la sujeción de determinadas entidades aseguradoras a la competencia autonómica, sus actividades (así, como se ha dicho, el seguro relativo a riesgos personales) podrán producir efectos fuera del territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma. Aunque la autorización debe concederse cuando concurren las condiciones exigidas en el art. 24 o más en general, los requisitos a los que alude el mismo art. 6.1, es claro que en la apreciación de esa concurrencia intervienen elementos valorativos que podrían conducir a interpretaciones diferenciadas y disfuncionales en ese 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. No cabe, pues, aceptar la objeción al carácter básico de esta norma formulado por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco. Y esta argumentación es, consecuentemente, de aplicación a lo dispuesto en el art. 39.4 de la Ley respecto de las entidades de seguro directo.

b) Se impugna también en ambos recursos la reserva para el Estado de la autorización prevista en el art. 6.2 con respecto a las organizaciones que se creen con carácter de permanencia para distribución de la cobertura de riesgo o prestación a las aseguradoras de servicios comunes relacionados con la actividad aseguradora. Sobre esta autorización, respecto a la que nada dice el Abogado del Estado, son de aplicación los mismos argumentos, puesto que se trata de autorizaciones que deberán

responder a una interpretación unitaria del cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos en todo el territorio nacional.

c) El Gobierno Vasco impugna también el apartado 4 del art. 6 «en lo que se refiere a la aprobación de estatutos, plan de actuación y documentación, paso previo que se incluye en la autorización». En realidad, el art. 6.4 no hace reserva expresa de tal aprobación a favor de ninguna autoridad, ni central ni autonómica, ya que se limita a prescribir que «las entidades ajustarán su régimen interno a los estatutos, plan de actuación y documentación que les sean aprobados...». Pese a ello, parece razonable la suposición de que tal aprobación ha de corresponder a la autoridad de la que depende la autorización de actividad, que el art. 6.1 atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda. Así las cosas, por las mismas razones que en los supuestos precedentes, ha de entenderse que la aprobación prevista en el art. 6.4 de la Ley impugnada es una facultad ejecutiva que corresponde al Estado.

d) El Gobierno Vasco plantea su recurso frente al apartado 5 del art. 6, fundándose en que vulnera sus competencias de ejecución en materia de seguros, e inserta su impugnación en el marco de un conjunto de reproches de inconstitucionalidad referidos a diversos artículos de la LOSEP que implican la exigencia de la inscripción de entidades sometidas a la competencia autonómica de desarrollo y ejecución de las bases estatales en un Registro de titularidad estatal, el previsto en el art. 40 de la LOSEP. Tales artículos son el 6.5, 11.1, 14.2, d); 15.2, 37.3 y 48.1. En todo caso, no se impugna la obligación de inscripción que se establece (y que queda por tanto fuera de la presente discusión) sino que ésta deba realizarse forzosamente en el registro estatal, y no en los autonómicos. Como ya dijimos, el Gobierno Vasco recuerda que la ley impugnada no considera básico el art. 40, ni reserva al Estado el monopolio de las inscripciones registrales.

A este respecto, reconocida la competencia estatal de autorización resulta consecuencia lógica de la misma la exigencia, a efectos de la constancia pública de esa autorización, de inscripción en un registro estatal, como requisito para la validez de los contratos u operaciones sometidos a la Ley de Ordenación del Seguro Privado (arts. 6.5 y 6.6). Autorización e inscripción aparecen así como un conjunto de medidas para asegurar una necesaria uniformidad en la aplicación de los criterios legales de los arts. 23.4 y 24 de la Ley, resultando, en consecuencia, encuadrados dentro del concepto de bases.

e) Finalmente, en este capítulo, se impugna también, por las mismas razones que el art. 6.5, el art. 11.1, que exige la inscripción en el Registro estatal previsto en el art. 40 LOSEP de «directores o gerentes, los apoderados generales o quienes bajo cualquier título lleven la dirección de la empresa». También aquí debe entenderse básica la exigencia mencionada, en cuanto que la inscripción de directores, gerentes, apoderados o directivos aparece como complemento lógico de la inscripción requerida en el art. 6.5.

14. Con respecto al Capítulo Tercero de la Ley dedicado a las sociedades mutuas y cooperativas de seguros, el Gobierno Vasco lo impugna genéricamente fundándose en que todos sus preceptos serían sólo de aplicación supletoria en la Comunidad Autónoma Vasca por versar sobre sociedades cooperativas y mutuas de seguros, materias que serían de competencia exclusiva de la misma, en virtud del art. 10.23 EAPV. Como se dijo más arriba, debe decaer esta impugnación genérica puesto que, como también se dijo, la actividad aseguradora de las sociedades cooperativas sí que corresponde a la competencia de legislación básica del Estado, mientras que las Comunidades Autónomas dispondrían únicamente en su caso de competencias de desarrollo y ejecución en esta materia. Y en cuanto a las mutuas también se dijo que la competencia autonómica quedaba reducida al desarrollo y ejecución de las bases estatales.

Junto a esta impugnación genérica se discute también la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Capítulo, con fundamento bien en que se trata de disposiciones que no versan sobre cuestiones referidas a la actividad aseguradora (con lo que se incidiría sobre el régimen jurídico de las cooperativas sin título competencial estatal para ello), bien alternativa o acumuladamente porque, aun versando sobre tal actividad, no se trataría de disposiciones básicas, sino que, por su minuciosidad y carácter de detalle, se corresponden a materias que entrarían en la legislación de desarrollo competencia de las Comunidades Autónomas, bien, en tercer lugar, porque se confieren al Estado competencias ejecutivas relativas a autorización, que entran de lleno en las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Analizaremos los diversos artículos impugnados a efectos de determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad de acuerdo con el reparto constitucional y estatutario de competencia. Conviene precisar que, en lo que se refiere al segundo aspecto de la impugnación (esto es, si determinadas disposiciones exceden o no de lo básico), el problema se plantea respecto a la consideración como básicas de una serie de normas relativas a la ordenación del seguro, que lleva a cabo la Disposición final primera. Esta, en efecto, declara básica toda la regulación de los seguros privados contenida en la Ley, exceptuando de forma expresa sólo algunos preceptos que no son los aquí examinados. Ello supone que, a

este respecto, en realidad, la declaración que se pide a este Tribunal debe versar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esta Disposición final, en cuanto atribuye ese carácter básico.

Es obvio, por lo demás, que si alguno de los preceptos que se examinan no pudiera ser calificado de básico respecto a la ordenación del seguro, decaería su carácter preferencial o directamente aplicable de la regulación estatal, y tales preceptos serían exclusivamente de aplicación supletoria respecto de la legislación de las Comunidades Autónomas recurrentes sobre la materia.

15. Sentados estos principios, pues, y teniendo en cuenta las consideraciones hechas más arriba con respecto a la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, procederemos a analizar los diversos preceptos de este Capítulo por el orden en que en él aparecen.

a) Por lo que se refiere al apartado 2 del art. 13, procede considerar conformes con el orden constitucional de competencias la calificación de básicos de sus apartados a) y d) que se refieren, por una parte, a que la condición de socio o mutualista sea inseparable de la del tomador del seguro o de asegurado [apartado a)] y, por otra, a la posición de los socios con respecto a las deudas sociales [apartado d)]. Tales apartados se refieren a aspectos estructurales de mutuas y cooperativas que son incuestionablemente relevantes para su caracterización e individuación respecto a otras entidades aseguradoras.

b) También deben considerarse básicos los preceptos contenidos en los epígrafes b), c), e), f) y g) del art. 13.2, que establecen provisiones sobre número mínimo de mutualistas, el capital o fondo mutual, el destino de los resultados de cada ejercicio, los derechos de los mutualistas en caso de baja, y los resultantes de la disolución de la entidad. Se trata de regulaciones referentes a aspectos que vienen a individualizar la posición jurídica de mutuas y cooperativas a prima fija frente a otras entidades de seguros, como las sociedades anónimas o las mutualidades de previsión no integradas en la Seguridad Social, caracterizando elementos esenciales de esa posición, como son los enumerados. Se corresponden así las disposiciones citadas con la pretensión de la ley de precisar las características singulares y propias de las diversas entidades aseguradoras, por lo que debe confirmarse su carácter de bases.

d) Ha de considerarse igualmente básico el apartado 3 del art. 13, pues la inscripción en el Registro Mercantil es un requisito estrechamente ligado a la necesaria publicidad de las sociedades mutuas a prima fija en función del alcance de su actividad aseguradora. También han de considerarse básicos y, por tanto, conformes con la distribución constitucional de competencias, el apartado 4, último inciso, y el apartado 5 del mismo artículo puesto que se refieren también a características estructurales relevantes y definitorias del régimen de las sociedades mutuas y cooperativas a prima fija, al precisar en qué casos no se adquiere la condición de socios de las mutuas (apartado 4) y al prohibirse los privilegios en favor de los socios, así como establecerse las características de los órganos de gobierno (apartado 5).

16. Del art. 14 no se impugna su apartado 1.º; en cuanto a su apartado 2.º, en su primer inciso, es preciso reconocer su carácter básico en la medida en que lo sean los epígrafes del art. 13 a los que se remite. Pasando a los diversos párrafos de este apartado, ha de considerarse básico el art. 14.2 b), que exige la aportación de una cuota de entrada y la constitución de un fondo de maniobra, pues establece requisitos esenciales para garantizar la solvencia de las entidades a las que se refiere el precepto. En cuanto al art. 14.2 c), debe considerarse igualmente básica la exigencia de que la producción de seguros sea directa y no retribuida, así como la disposición de este epígrafe referente a la prohibición de remuneración de los administradores, puesto que ello circunscribe de forma relevante el tipo de aseguramientos asumible por las entidades afectadas, y contribuye así decisivamente a su individuación. En cuanto al apartado 3 del art. 14, ha de considerarse igualmente básico en cuanto que establece unos límites de actuación de las entidades de que se trata que deben ser comunes en todo el ámbito del Estado, definiendo así una característica típica de estas entidades frente a otras entidades aseguradoras.

17. Por lo que se refiere al art. 14.2 a) y al art. 15, en sus diversos párrafos, ha de tenerse en cuenta que deben interpretarse en relación con el art. 39, en sus apartados 3 y 4. El apartado 3 del art. 39, reconoce a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias exclusivas sobre cooperativas de seguros y mutualidades de previsión, las competencias para dictar normas para su regulación, dentro de las bases de ordenación de la actividad aseguradora, así como ejercer las facultades administrativas correspondientes, respecto a aquellas cooperativas y mutualidades que actúen dentro de los límites de las respectivas Comunidades Autónomas, en los términos del art. 39.2. Y el apartado 4 del mismo artículo reconoce las competencias de las Comunidades Autónomas para la concesión de las oportunas autorizaciones. La voluntad de la norma al respecto viene confirmada, en lo que atañe a las cooperativas, por los mandatos del Reglamento de Ordenación del Seguro Privado (Real Decreto 1348/1985, de 1 de agosto): éste,

en su art. 117.4, reserva a las Comunidades Autónomas la potestad de autorización y revocación de las sociedades cooperativas de seguros, sujetas a la preceptiva comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda. Se infiere así que el propósito de la norma es la reserva en su caso a las Comunidades Autónomas de la potestad de autorización de sociedades cooperativas de ámbito restringido a una Comunidad Autónoma. En consecuencia, el «programa de actividades» a que se refiere el art. 14.2 a) y que se corresponde con el plan de actuación previsto en el art. 6.4 de la misma Ley, habrá de ser aprobado, en el caso de las sociedades mutuas, por el Ministerio de Economía y Hacienda, y, con respecto a las cooperativas, y según lo señalado en el art. 39, bien por el mismo Ministerio, bien si se trata de cooperativas incluidas en el párrafo 2 de ese artículo, por el órgano correspondiente de la Administración autonómica de que se trate. Así entendido (es decir, como aplicable en relación con el art. 39.2, 3 y 4) decae la impugnación del art. 14.2 a). Partiendo también de esta interpretación (avalada por el citado precepto del Reglamento de Ordenación del Seguro Privado) decae igualmente la impugnación que se realiza del art. 15 de la LOSEP. Por lo que se refiere al apartado 1 del art. 15, en sus diversos párrafos, ha de considerarse básico en la medida en que lo son las normas de los arts. 13 y 14 a que se remiten. En este sentido, y según la interpretación arriba apuntada, la remisión que efectúa el párrafo a) al art. 14.2 a) («ajustarán su fundamento al programa de actividades que les sea aprobado por el Ministerio de Economía y Hacienda») ha de entenderse en el contexto del art. 39.3 y 4 de la LOSEP, esto es, habida cuenta de que, para las sociedades cooperativas, la necesaria autorización y aprobación del programa de actividades corresponderá, en las situaciones apuntadas, a la autoridad autonómica competente.

En cuanto al art. 15.1 c) ha de rechazarse la impugnación que lleva a cabo la Generalidad de Cataluña fundándose en la exclusiva remisión de dicho epígrafe a la propia Ley 33/1984 y disposiciones complementarias. Es evidente, por un lado, que dicha remisión no significa excluir la aplicación de la legislación autonómica cuando ello sea pertinente en razón de la distribución competencial existente, que no depende de estos preceptos. Por otro lado, la propia LOSEP se remite en su art. 39.3 a las normas dictadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, por lo que tampoco podría entenderse que la remisión a la Ley 33/1984 olvida la legislación autonómica.

Finalmente, en lo que atañe al apartado 2 de este artículo, la remisión que se hace al Ministerio de Economía y Hacienda, en la interpretación arriba efectuada, ha de entenderse referida a las Sociedades Cooperativas no sujetas a la competencia exclusiva autonómica en los términos del art. 39, apartados 2, 3 y 4, y, así entendida no vulnera el orden competencial; y tampoco caben reproches en lo que se refiere a su segundo inciso que establece que la entidad realizará su actividad con sujeción a lo establecido en la presente Ley, dado que, como ya se ha dicho, ésta no excluye la aplicación de la normativa autonómica cuando así proceda.

18. En los recursos se impugna globalmente el Capítulo Cuarto de la Ley, referente a mutualidades de previsión social, por cuanto que las normas allí contenidas tienen la consideración de bases de ordenación de la actividad aseguradora de las mutualidades y montepíos de previsión social como resulta de los mandatos del art. 21 y del art. 18.1. Este carácter básico se ve corroborado por otras dos disposiciones de la misma Ley: Su art. 39.3 y la Disposición final primera, como ya se ha visto. Pues bien, y a la luz de lo más arriba expresado, procede rechazar la impugnación *in toto* que se hace en ambos recursos del mencionado capítulo, así como de los artículos a que éste se remite en cuanto aplicables a las mutualidades de previsión social, y del art. 39.1 y Disposición final primera, 1, en cuanto tal impugnación se hace radicar en que se viene a regular en sus aspectos básicos la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social, ya que, como se vio, el art. 149.1.11 de la Constitución sí permite al Estado dictar normas básicas al respecto.

Ahora bien, junto con la anterior impugnación genérica, coincidente en ambos recursos, el Gobierno Vasco objeta, asimismo y singularizadamente, la constitucionalidad de diversos preceptos relativos a las mutualidades de previsión y pertenecientes en su mayoría al Capítulo Cuarto de la LOSEP. De estos preceptos, los arts. 16.1, 2 y 3; 17.1 y 3; 19 y 20, se impugnan porque «en su interpretación conjunta con los arts. 18.1, 21 y 39, que los consideran básicos», resultan de aplicación preferente en vez de meramente supletorios respecto a las normas autonómicas sobre la materia. Respecto a este conjunto de preceptos, no se añade, por tanto, ningún argumento adicional respecto a los ya comentados anteriormente, esto es, que el Estado no puede dictar bases que afecten a la regulación por las Comunidades Autónomas recurrentes de la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión. Rechazada ya dicha argumentación, no es preciso efectuar un análisis individualizado de tales preceptos. Reconocida la competencia estatal de normación básica, falta una impugnación concreta del carácter básico de estos preceptos que impide pronunciarse sobre los mismos, pues no puede este Tribunal anticipar en abstracto todos los posibles argumentos que pudieran formularse contra tal calificación, sino sólo examinar los que las partes le planteen.

19. Además de tal impugnación, reiterativa de los argumentos empleados respecto a todo el Capítulo Cuarto de la Ley, el Gobierno Vasco discute también la constitucionalidad de diversos preceptos también relativos a las Mutualidades de Previsión, fundándose en argumentos relativos al «propio tenor» de cada uno de tales preceptos. Se trata de los arts. 17.2, 18.2, 39.3 y 4, y las Disposiciones transitorias cuarta y octava. Examinaremos ahora los dos primeros artículos citados, dejando para más adelante, siguiendo el orden de la misma Ley, el análisis de los restantes.

Antes de examinar la adecuación constitucional de esos preceptos, conviene ampliar alguno de los razonamientos efectuados más arriba. El título competencial estatal sobre el mutualismo de previsión social que ahora se contempla (y que los recurrentes discuten) es el de la normación básica de la actividad aseguradora. Pero sobre la base de tal título (y salvo que concurren otros títulos adicionales) no puede el Estado regular, al haber asumido las Comunidades Autónomas competencias exclusivas en esta materia, aspectos relativos a las Mutualidades, su estructura y actividad que excedan de lo que estrictamente pueda considerarse básico para la ordenación general de la actividad aseguradora. Y si ya el contenido de la regulación de una materia cualquiera no puede entenderse de forma expansiva, mucho menos cuando la normación básica incide en una materia en la que pertenece a las Comunidades Autónomas, o a alguna de ellas al menos, la competencia legislativa exclusiva y no simplemente la de desarrollo. Precisado este extremo, pasamos al examen de cada uno de los preceptos que se impugnan.

20. En relación con el art. 17.2, la impugnación de su carácter básico se limita en realidad a la forzosa inscripción «en los Registros a que se refieren los arts. 39 y 40». En efecto, respecto a los otros dos requisitos (la constitución mediante escritura pública y la solicitud de autorización administrativa), la demanda tan sólo reitera su consideración genérica de que han de considerarse como derecho supletorio. Considera el Gobierno autonómico recurrente que la referida remisión hay que entenderla dirigida exclusivamente al Registro previsto en el art. 40, ya que el 39, afirma, no contiene previsiones sobre registros especiales. Sin embargo, continúa el recurrente, la actividad de autorizar, así como las inscripciones registrales, forman parte del campo de la mera ejecución (STC 1/1982, fundamento jurídico 9.º), por lo que dicha inscripción en el registro estatal como requisito necesario para la adquisición de personalidad jurídica por parte de las mutualidades de previsión invade las competencias de la Comunidad. Lo cual, se añade, ha de entenderse con independencia del deber de colaboración, derivado de la Constitución y expresamente recogido en el inciso final del art. 39.4 de la Ley, sobre el que nada habría que objetar.

Para el Abogado del Estado, en cambio, el plural empleado por el art. 17.2 excluye la interpretación efectuada en el recurso vasco. En su opinión, lo que la norma contempla es una doble inscripción: en primer lugar, en el registro autonómico y tras la correspondiente comunicación al Estado a que alude el art. 39.4, segunda proposición, en el registro estatal del art. 40. Respecto al hecho de que, según el último inciso del art. 17.2, la adquisición de la personalidad jurídica no se produzca hasta efectuada la segunda inscripción, se justificaría por la eficacia extraterritorial que puede alcanzar la autorización autonómica.

A la vista de los artículos mencionados y de las argumentaciones de las partes, es preciso reconocer que no hay ninguna razón para suponer que la remisión del art. 17.2 excluye a los registros autonómicos. Más aún, la contraria es la única interpretación que da sentido a la referencia al art. 39, pues si bien éste no menciona expresamente registro alguno, sí se refiere al ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las facultades administrativas correspondientes (ap. 3) y a la concesión por las mismas de la correspondiente autorización (ap. 4). Así, pues, la remisión del art. 17.2 hay que entenderla al registro autonómico (art. 39) o estatal (art. 40) que corresponda según la distribución de competencias vigente en cada Comunidad Autónoma. Y no cabe la menor duda de que en las Comunidades que han asumido, como las dos recurrentes, competencias exclusivas sobre la materia, el registro en el que ha de efectuarse la inscripción es el de la Comunidad Autónoma que ha concedido la autorización. De lo anterior se deduce también con toda claridad que no hay nada en los arts. 17.2, 39 ó 40 que avale la interpretación del Abogado del Estado de que la adquisición de personalidad jurídica por parte de la mutualidad se refiere al momento en que se realiza la inscripción en el registro estatal del art. 40 LOSEP, en los casos en que la autorización y primera inscripción se ha efectuado por parte de la Comunidad Autónoma. Dicha segunda inscripción viene requerida por los arts. 39.4, último inciso, y 40 LOSEP, pero en ningún caso se prevé que sea la que otorga la personalidad jurídica a la mutualidad inscrita, puesto que el último inciso del art. 17.2 impugnado dice única y taxativamente que las mutualidades «una vez inscritas» tendrán personalidad jurídica propia. Y como se ha visto, la inscripción corresponde inicialmente bien al Estado, bien a la Comunidad Autónoma. Ciertamente tiene razón el Letrado del Estado en que la inscripción en el registro del art. 40 es necesaria en virtud de los efectos extraterritoriales de la autorización concedida por la Comunidad Autónoma, pero tal interés de seguridad jurídica viene satisfecho sobradamente con la misma inscripción en dicho registro estatal tan pronto como la Comunidad informe sobre la concesión de una autorización, y

no requiere -ni se deduce de ningún precepto- que la mutualidad -ya inscrita en el registro autonómico- no adquiera personalidad jurídica hasta que la misma se practique.

El art. 17.2 de la Ley no es, en consecuencia, inconstitucional, interpretado en los términos que se han expuesto.

21. Impugna también el Gobierno Vasco el art. 18.2 de la LOSP (la Generalidad lo hace tan sólo, pese a mencionarlo específicamente, en el marco de su impugnación genérica del Cap. Cuarto, que indica el bloque normativo aplicable a las mutualidades de previsión social, cuya competencia corresponde al Estado según la distribución efectuada por el art. 39.1. La impugnación se debe a su remisión al art. 39.1, el cual establece, exclusivamente, que «la competencia administrativa de la Administración del Estado en todo lo relacionado con el seguro y reaseguro privados corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda». En opinión del recurrente, tal remisión hace pensar que el legislador ha olvidado la competencia exclusiva del art. 10.23 EAPV, pretendiendo uniformarla con la de desarrollo legislativo prevista en el art. 11.2, a), EAPV. Por contra, el Abogado del Estado extrae de dicha remisión la consecuencia de que, con la remisión al art. 39.1, la norma impugnada se limita a expresar que en las mutualidades «de trascendencia supracomunitaria y, por tanto, sometidas a la competencia estatal, el régimen normativo será el previsto en el art. 18.2».

Debe apreciarse que la impugnación del art. 18.2 es infundada porque, como dice el propio recurrente, el art. 39.1 al que se remite, ni atribuye ni delimita competencias, sino que tan sólo señala el órgano estatal que ha de ejercer las competencias que correspondan a la Administración del Estado. Es una remisión por completo inocua desde una perspectiva competencial, porque en nada afecta al orden competencial derivado de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de la presente Ley en tanto que delimitadora de competencias básicas del Estado. Son otros, en efecto, los artículos de la LOSP los que por esa vía determinan la competencia del Estado, puesto que, como es harto evidente, el 39.1 tan sólo especifica el Ministerio competente para todas las cuestiones relativas al seguro y reaseguro privados, lo que sin duda incluye la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión, pero siempre en la medida en que se trate de competencias del Estado. Quiere esto decir, en suma, que el art. 18.2 incluye una remisión inoperante desde el punto de vista competencial, puesto que las competencias del Estado no se enumeran en el art. 39.1, sino directamente o *sensu contrario*, en los restantes apartados de dicho precepto. En nada se justifica, por tanto, y no es necesario rebatir, la pretensión del Abogado del Estado de extraer contenido delimitador de competencias del art. 39.1 de la Ley impugnada.

22. Del Capítulo Quinto, relativo a las condiciones para el ejercicio de la actividad aseguradora, se impugnan por el Gobierno Vasco un conjunto de preceptos referidos a actividades de ejecución que se considera indebidamente asumidas por el Estado, en su condición que se discute de básicas. Procederemos, pues, a analizar los diversos preceptos por el orden que aparecen en la Ley.

Primeramente, el art. 22.1, al que también se le incluye en la relación del último inciso de la Disposición final primera, 2, que especifica qué actividades quedan sometidas al control de la Administración del Estado. Este art. 22.1 atribuye a la Administración del Estado, a través del Ministerio de Economía y Hacienda, el control de «la actividad, la publicidad, la situación financiera y el estado de solvencia de las entidades de seguros». Pues bien, del tenor de la propia Ley y de todo lo visto hasta ahora en el presente recurso, resulta que tanto la Administración del Estado como las Administraciones autonómicas con competencias sobre la materia poseen un conjunto de facultades ejecutivas sobre las entidades de seguros, facultades que, en el caso, de la Administración del Estado, se justifican por la necesidad de un nivel de garantías común en todo el territorio nacional, de la solvencia de esas entidades; toda vez que su actividad (aun quedando dentro de los límites del art. 39.2 de la LOSP) puede tener efectos fuera de los límites de la respectiva Comunidad Autónoma e influir, al menos potencialmente, en la estabilidad y confianza del sistema financiero. El control por parte de la Administración estatal de la actividad, la publicidad, la situación financiera y el estado de solvencia de estas entidades se integra dentro de estas facultades de ejecución de naturaleza básica, por cuanto hacen posible el conocimiento de extremos relevantes a los efectos mencionados, así como la aplicación, en su caso, y dentro de sus competencias, de medidas tendentes a obtener una común garantía de solvencia en todo el territorio nacional. Y ello, ha de añadirse, sin perjuicio de los mecanismos propios de control que las Comunidades Autónomas prevén en el ejercicio de sus competencias.

23. Impugna el Gobierno Vasco el art. 24.2 (y como se verá, y por los mismos motivos, el art. 37.5) por cuanto remite a la potestad reglamentaria estatal la determinación de la inversión de las provisiones técnicas de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. Este artículo (y también el 37.5) es declarado básico por la Disposición final primera, con lo que, en estos supuestos, la determinación de lo básico en cuanto a la participación de las Comunidades Autónomas en las inversiones referidas se deja a normas reglamentarias cuando, según la doctrina de este Tribunal, ello tiene que venir expresamente concretado en la Ley.

Con respecto a estas alegaciones hay que recordar que, si bien este Tribunal ha manifestado, que efectivamente, la Ley aprobada en Cortes es el medio ordinario de fijación de bases, también ha admitido la potestad reglamentaria en este extremo en materias que, por su naturaleza cambiante y coyuntural, exijan una actividad normadora que reúna unas características de rapidez y capacidad de ajuste que la Ley no tiene. En el presente caso, no se discute el carácter básico de la fijación de las inversiones de las provisiones técnicas, materia que afecta, sin duda, a la planificación y ordenación de la economía, y en cuanto a su determinación por Reglamento, queda justificada por la variabilidad de las circunstancias a ponderar en cuanto tal ordenación en cada momento. Como indica el Abogado del Estado, son aplicables en este caso las consideraciones efectuadas en diversas ocasiones por este Tribunal en relación con la calificación a efectos de coeficiente de inversión obligatoria de las instituciones crediticias, como competencia estatal, a partir de la STC 1/1982.

24. Los apartados 2, 3 y 6 del art. 28, relativos a fusiones, absorciones, transformaciones y escisiones de entidades de seguros, son impugnados por el Gobierno Vasco por remitirse al art. 27.4, que exige la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda. Debe señalarse que los apartados 3 y 6 aparecen expresamente excluidos por la Disposición final primera de la consideración de bases, por lo que no resulta procedente su impugnación en cuanto tales. El apartado 2 si tiene la condición de norma básica, pero ha de decaer también aquí la impugnación de la Generalidad, porque si bien ese precepto se remite efectivamente al art. 27.4, que exige la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda, no es menos cierto que la Disposición final primera, apartado 2, incluye las facultades otorgadas al Ministerio de Economía y Hacienda en el art. 27.4 entre aquellas que podrán ejecutar las Comunidades Autónomas, por lo que del mismo texto de la Ley resulta infundada la impugnación de la Generalidad basada en una inexistente reserva al Estado de la facultad de autorización en los supuestos contemplados en el art. 28.2.

El apartado 5 del art. 28 se impugna por la Generalidad y el Gobierno Vasco por cuanto reserva al Ministerio de Economía y Hacienda la autorización de planes y convenios para la agrupación transitoria de entidades aseguradoras hasta que formalicen la unión: competencia atribuida en exclusiva a dicho Ministerio por la Disposición final primera, 2. Ahora bien, no resulta justificado, evidentemente, la reserva al Estado de la autorización para una agrupación transitoria cuando la misma Ley, como se ha visto, no exige esa autorización en los casos de entidades sujetas a las competencias de las Comunidades Autónomas para la agrupación definitiva. Por lo que procede considerar esta disposición desprovista de carácter básico, sin que por ello deba reservarse al Estado la facultad allí prevista de autorización en lo que se refiere a las entidades de seguros sometidas a la competencia de las Comunidades Autónomas.

25. Del Capítulo Sexto, que regula la revocación, disolución y liquidación de Entidades aseguradoras, se impugnan también varios artículos relativos a competencias de tipo ejecutivo. El art. 29.1 c) que se impugna en ambos recursos, contempla un supuesto de revocación de la autorización para el ejercicio de la actividad aseguradora, «cuando un plan de rehabilitación o de saneamiento a corto plazo autorizado por el Ministerio de Economía y Hacienda no haya conseguido sus objetivos en los plazos señalados». El Gobierno Vasco impugna este precepto en relación con la competencia de revocación de la referida autorización, que en realidad no se atribuye en este precepto. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña lo impugna en cambio, en forma más congruente, en cuanto que presume la competencia de autorización de planes de rehabilitación o saneamiento a corto plazo, conferida a la Administración del Estado, esto es, al Ministerio de Economía y Hacienda. Pues bien, independientemente de a quien corresponda en cada caso la revocación de la autorización administrativa (lo que no se regula en el art. 29.1 c) del mismo texto de la Ley resulta que no existe una reserva en favor del Ministerio de Economía y Hacienda para autorizar planes de rehabilitación o saneamiento a corto plazo. En efecto, el art. 42.2 b), atribuye, en principio, a la Dirección General de Seguros tal aprobación: pero la disposicional final primera 2, dispone expresamente que las Comunidades Autónomas podrán ejecutar las facultades que se otorgan al Ministerio de Economía y Hacienda en el citado art. 42.2 b). No se da, pues, la atribución o reserva implícita que la Generalidad imputa al art. 29.1 c), ni, en consecuencia, la alegada invasión competencial.

26. Impugna también el Gobierno Vasco el art. 30.1 i), considerando que atribuye una competencia de revocación a la Administración del Estado. No obstante, el precepto no atribuye competencia revocatoria alguna, ya que lo que hace es simplemente, prever como causa de disolución de las entidades de seguros «la revocación de la autorización administrativa conforme al art. 29, cuando afecte a todos los ramos en que opere la entidad y dicha revocación sea firme». Pero, obviamente, el precepto no se refiere para nada a la atribución de la competencia revocatoria que se menciona ni de ninguna otra potestad de ejecución, por lo que hay que considerarlo adecuado a los preceptos constitucionales y estatutos de distribución de competencias.

27. Deben, sin embargo, considerarse contrarias al orden competencial previsto en la Constitución y en los Estatutos, las previsiones del art. 31.7 c) y d). Se refieren tales previsiones a actividades de tipo ejecutivo de la Administración del Estado, respecto de las cuales no aparecen indicios de que puedan considerarse básicas de forma que deban reservarse a la competencia estatal, como son el conocimiento de inventario de los bienes de la entidad en liquidación, elaborado por los liquidadores [art. 31.7 c)] y la aprobación previa para la enajenación sin subasta de inmuebles en determinados casos [art. 31.7 d)]. Se trata de atribuciones cuya reserva a la Administración estatal no aparece justificada, por cuanto que la intervención de la correspondiente autoridad autonómica es garantía suficiente de salvaguarda de los intereses de los afectados.

En cuanto al art. 3.18, declarado básico por la Disposición final primera, no puede excluirse el carácter básico de la exigencia, a efectos de publicidad y seguridad jurídica, de que se declare formalmente extinguida la entidad objeto de liquidación, una vez finalizada ésta, y de que se proceda a cancelar los asientos en los Registros correspondientes; pero ello deberá realizarse por la autoridad (central o autonómica), competente en cada caso, y no necesariamente, y en todos los supuestos, por el Ministerio de Economía y Hacienda, sin que quepa, pues, estimar básica esta última determinación.

28. Del capítulo séptimo, referente a la protección del asegurado, únicamente se impugna por parte del Gobierno Vasco el art. 35, en sus apartados 2 y 3. Considera el Gobierno Vasco que se atribuyen indebidamente al Estado en estos artículos competencias de ejecución. Ahora bien, los apartados 2.º y 3.º del art. 35 están expresamente excluidos de la consideración de básicos en la disposición final primera, apartado 1. Ello quiere decir que cualesquiera competencias de ejecución a que hagan referencia y que queden dentro del ámbito competencial delimitado en el art. 39.2 de la LOSP corresponderán a las Administraciones de aquellas Comunidades Autónomas que posean competencia de desarrollo y ejecución sobre el seguro privado como las dos recurrentes, por lo que procede, por lo tanto, rechazar las alegaciones del Gobierno Vasco al respecto.

29. El capítulo octavo, dedicado al reaseguro, es también objeto de diversas impugnaciones. A este respecto, es necesario hacer algunas precisiones de carácter general. En sus alegaciones, el Gobierno catalán mantiene que con respecto al reaseguro, como en lo que se refiere al seguro directo, el Estado sólo dispone de competencias para la fijación de bases. Y es menester en este punto concurrir con el recurso, ya que el reaseguro aparece como una modalidad de la actividad aseguradora; y si bien, como señala el Abogado del Estado, ordinariamente la actividad de reaseguro, por su propia naturaleza y localización de los riesgos, no se verá conñido al ámbito de una sola Comunidad Autónoma, siendo por ello usualmente de competencia estatal, no se puede excluir radicalmente que haya entidades de reaseguro que actúen únicamente en ese ámbito. Por ello, ha de concluirse, en principio, 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.

Impugna el Gobierno Vasco el art. 37.1, c), pero ha de tenerse en cuenta que este artículo no atribuye competencia alguna. En efecto, es evidente que la mera mención de una autorización no significa que se esté atribuyendo tal autorización y, en este caso, el precepto impugnado tan sólo contiene una referencia a la autorización para la práctica del seguro, la cual resulta suficiente para la práctica del reaseguro. No se regula, sin embargo, ninguna otra facultad ejecutiva cuya atribución puedan disputarse las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas recurrentes. Si que atribuyen, en cambio, competencias específicas al Ministerio de Economía y Hacienda los apartados 2 y 3 del mismo artículo, también impugnados por el Gobierno Vasco: El primero, para la autorización a sociedades anónimas españolas y entidades de reaseguro extranjeras, para la práctica del reaseguro, y el segundo, para la autorización a efectos de extender esa práctica a ramas adicionales cuando las circunstancias del mercado lo aconsejen. Con respecto a estos preceptos, y por las razones expuestas en cuanto a la competencia de autorización reconocida en el art. 6 de la misma Ley, procede considerar estos mandatos como de carácter básico, por la necesidad de mantener unos criterios generales en la interpretación de los requisitos y garantías exigidos para la solvencia de la entidad y los derechos e intereses de los afectados; debiendo tenerse en cuenta, en lo que se refiere a las cooperativas, lo dispuesto en los arts. 39.2, 3 y 4, que reservan a las Comunidades Autónomas la autorización de cooperativas sometidas a su competencia.

El art. 37.4, declarado básico por la disposición final primera, 1, prevé la posibilidad de prohibir a las entidades de seguro y reaseguro extranjeras o agrupaciones de éstas que operen en su propio país y no tengan delegación ni establecimiento alguno en España o permitiéndolo acepten las operaciones de reaseguro directamente desde su sede central, «las cesiones a determinadas entidades en aplicación del principio de reciprocidad internacional recogido en el art. 5». Dadas las repercusiones de dicha facultad prohibitoria en la política económica internacional

del Estado español, no puede objetarse que sea calificada de básica y permanezca en manos de la Administración Central del Estado en virtud de su competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Finalmente, y en este capítulo, cabe también rechazar la impugnación del Gobierno Vasco respecto al apartado 5 del art. 37, declarado también básico por la disposición final primera, fundada en que la participación de las Comunidades Autónomas en las inversiones de las provisiones técnicas de las entidades reaseguradoras se deja a normas reglamentarias. Repitiendo lo ya dicho con respecto a la impugnación del art. 24.2, en el presente caso no se discute el carácter básico de la fijación de las inversiones de las provisiones técnicas y, en cuanto a su determinación por Reglamento, queda justificada por la variabilidad de las circunstancias a ponderar en cuanto a cada ordenación en cada momento.

30. Con respecto a las impugnaciones que se realizan frente a determinados artículos del capítulo noveno de la Ley, referente a la competencia y acción administrativa, ya hemos podido examinar en las consideraciones generales previas en estos fundamentos jurídicos los aspectos más relevantes para la resolución de los recursos. En cuanto al art. 39, apartado 2, ha de considerarse conforme con el reparto constitucional de competencias. Sin embargo, y de este mismo apartado, ha de considerarse que sería contraria al reparto constitucional de competencias, la restricción al seguro directo de la posibilidad de desarrollo y ejecución autonómica, posibilidad que debe entenderse también referida al reaseguro, en cuanto modalidad del seguro privado. Así interpretado, no resulta inconstitucional el art. 39.2.

En lo que toca al apartado 3 del art. 39, ha de considerarse por las razones que se indicaron al principio de estos fundamentos jurídicos, como adecuado al orden constitucional en lo que se refiere a cooperativas de seguros y montepíos o mutualidades de previsión social no integrados en la Seguridad Social; así como la reserva a la competencia estatal de las autorizaciones y revocaciones previstas en el apartado 4, de acuerdo con el fundamento jurídico 13.

31. Impugna el Gobierno Vasco, y también en este caso la Generalidad de Cataluña, el apartado 4 del art. 39, en su inciso 2.º, en cuanto que estiman ambos demandantes que carece el Estado de competencia para imponer un «alto control económico financiero» sobre la actividad de las Comunidades Autónomas en materia de mutualismo de previsión, al haber asumido aquellas competencias exclusivas sobre la misma. Considera el Gobierno Vasco que dicho alto control económico-financiero equivale a lo que a otros contextos se ha denominado alta inspección. Argumenta el Gobierno Vasco con base en la STC 6/1982, de 22 de febrero, que la alta inspección sólo cabe en garantía del cumplimiento de facultades que han sido atribuidas al Estado, y que la misma recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales y de las comunitarias en su indispensable correlación, permitiendo la corrección de los fallos que pudieran detectarse en el armónico desarrollo de las respectivas competencias. Como la competencia de la Comunidad Autónoma sobre el mutualismo de previsión es exclusiva, el gobierno del Estado carecería de la posibilidad de implantar una alta inspección sobre esta materia, rechazando la apoyatura de la Ley impugnada en el art. 149.1.6 (legislación mercantil) y 13 (planificación general de la actividad económica). Por su parte, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña considera que el citado alto control contradice el principio de autonomía, pues constituye un control genérico e indeterminado que no responde al sistema de control diseñado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o, en su caso, las Leyes Orgánicas.

En el citado precepto se prevé (que «corresponde al Estado el alto control económico-financiero de tales entidades, refiriéndose a las cooperativas de seguros y montepíos y mutualidades no integrados en la Seguridad Social), para lo cual las Comunidades Autónomas comunicarán al Ministerio de Economía y Hacienda cada autorización que concedan a una nueva entidad, así como su revocación». A este respecto, y primeramente, a tenor de las cuestiones ya resueltas en anteriores fundamentos jurídicos, es evidente que no es sostenible la argumentación del recurso del Gobierno Vasco. La misma se basa en la premisa de que carece el Estado de todo título competencial que justifique una alta inspección destinada a agarantizar el respeto de las competencias del Estado y el armónico ejercicio por la Comunidad de sus propias competencias. Afectan, en principio, a la materia debatida la competencia estatal para dictar bases sobre la ordenación del seguro (art. 149.1.11), para decidir las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13) y para dictar la legislación mercantil (art. 149.1.6). El art. 39.4 tan sólo invoca, como fundamento del alto control económico y financiero, las competencias estatales sobre la legislación mercantil y sobre las bases y planificación y coordinación de la economía. Y si bien no es muy clara la relación del citado alto control con la competencia estatal con la legislación mercantil, no resulta dudoso que, especialmente para la planificación y ordenación de la economía, el control estatal de las entidades aseguradoras, y del cumplimiento por ellas y las Comunidades Autónomas de los requisitos legales aparece justificado por el art. 149.1.13. Pero además los medios específicos que se prevén para ejercer ese «alto control», esto

es, la comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda por parte de las Comunidades Autónomas de cada autorización o revocación que acuerden, no puede considerarse que constituyan un control genérico e indeterminado que menoscabe su autonomía, ya que constituye tan sólo una aportación de información que permite a la Administración Central comprobar el adecuado ejercicio por parte de la Administración Autónoma 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 C.E., y no como un nuevo título competencial—, procede rechazar la impugnación de los recurrentes contra el referido inciso del art. 39.4 LOSP.

32. Con respecto al art. 41.1 (que aparece, de acuerdo con la corrección de errores publicada en el «B.O.E.» de 30 de octubre de 1984, incluido entre los preceptos básicos de la Ley), no puede objetarse que las facultades en él contenidas, es decir, «autorizar y regular la contratación de seguros en moneda extranjera, así como el reaseguro de estas operaciones con aplicación a las provisiones técnicas del principio de congruencia monetaria», se reserven al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, teniendo en cuenta la relevancia de las mismas respecto a la política económica general, de competencia estatal en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13 C.E., así como en razón de sus repercusiones sobre la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.11, primer inciso, de la Constitución.

33. Mantiene el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que el art. 43.6, j), es contrario al orden constitucional en cuanto que sólo contempla como infracción muy grave el reiterado incumplimiento de los acuerdos o resoluciones emanados de la Dirección General de Seguros, omitiendo toda referencia a los que puedan proceder de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, la disposición final primera, apartado 2, prevé específicamente que las Comunidades Autónomas puedan ejecutar las facultades que se otorgan al Ministerio de Economía y Hacienda, en diversos artículos que se citan, y uno de ellos es, ciertamente, el art. 43.6, j), que ahora se impugna; por lo cual hay que interpretar el mandato contenido en este artículo como referido a aquellos organismos que en las Comunidades Autónomas realicen las funciones equivalentes a la Dirección General de Seguros, interpretación que surge, naturalmente, de la asunción de competencias de desarrollo legislativo y ejecución, y, por tanto, de inspección y sanción, por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña, a la vista de mandato de la citada disposición final primera, apartado 2. Por lo tanto, no puede en forma alguna considerarse este artículo contrario al orden constitucional de competencias.

34. El art. 48.1, impugnado por el Gobierno Vasco, prevé que el Ministerio de Economía y Hacienda ejercerá el control sobre las personas físicas o jurídicas que realicen las actividades de peritos tasadores de seguros, comisarios de averías y liquidadores de averías, así como que fijará las condiciones que han de cumplir para su actuación, cómo han de obtener el título correspondiente y su inscripción en el registro especial previsto en el art. 40. Son varias las previsiones que establece este precepto y no todas ellas quedan sujetas al mismo régimen competencial. Primeramente, ha de rechazarse la impugnación del precepto que se estudia en lo que respecta al control «sobre las personas físicas o jurídicas que realicen las actividades de peritos-tasadores de seguros, comisarios de averías y liquidadores de averías», que es atribuido al Ministerio de Economía y Hacienda en el apartado 1. En efecto, ha de tenerse en cuenta que el propio artículo 48, en su apartado 3, prevé que el control y la relación con la Administración respecto a los referidos profesionales corresponderán en su caso al órgano autonómico correspondiente respecto de las personas físicas o jurídicas que actúen exclusivamente en el territorio de una Comunidad, criterio respetuoso con las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas y que es el expresado en el fundamento jurídico 8.º *in fine*.

En cuanto a lo que respecta a las condiciones a cumplir para su actuación en el sector de seguros, y para la obtención del título correspondiente, y para su inscripción en el Registro especial previsto, ha de tenerse en cuenta que se trata de un título habilitador en el nivel nacional, por lo que aparece justificada una actuación garantizadora de unas condiciones comunes en todas las Comunidades Autónomas, y por ello incluíbles en el concepto de lo básico. No obstante, ha de tenerse en cuenta que los Estatutos de las Comunidades Autónomas recurrentes reservan a éstas la competencia exclusiva sobre «Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (arts. 10.22 EAPV y 9.23 EAC). Ello quiere decir que se trata de una competencia autonómica y que la atribución al Estado que efectúa el art. 48.1 LOSP se fundamenta en el carácter básico del precepto en relación con la ordenación del seguro privado. Sin duda, no puede objetarse que el Estado considere que efectivamente hay aspectos de las condiciones de ejercicio de tales profesiones que exigen una regulación homogénea en todo el territorio español. El precepto que ahora se analiza es, por tanto, adecuado al reparto competencial, sin perjuicio de que sólo los aspectos de la regulación estatal de dichas condiciones que puedan considerarse

básicos para la ordenación del seguro privado serán de aplicación directa en las Comunidades Autónomas recurrentes.

35. De las disposiciones finales impugnadas la disposición primera, en sus apartados 1 y 2, discutiéndose la calificación básica que se da a las disposiciones contenidas en la Ley, por lo cual habrá que tener en cuenta las consideraciones hechas con respecto a los diversos artículos de la misma, considerándose, por tanto, inconstitucional tal declaración de básicas respecto de las previsiones que, según esta Sentencia, no lo son y que se han ido enumerando.

36. El reconocimiento de competencias de fijación de bases por parte del Estado respecto a las mutualidades de previsión social contempladas por la Ley priva de fundamento a la impugnación de la disposición final segunda, relativa a las condiciones de separación económico-financiera y contable de los recursos y patrimonios afectos a las prestaciones de Seguridad Social y los destinados por tales entidades de previsión social a otras actividades o prestaciones. La regulación transitoria estatal, en tanto se realiza tal separación, se justifica por lo limitado de su aplicación y la necesidad de garantizar, en el interin, la solvencia de esas entidades. Por ello, ha de concluirse la constitucionalidad del precepto que se analiza.

37. La disposición final cuarta prevé que un organismo estatal, el Consorcio de Compensación de Seguros, recaude y administre determinados ingresos con destino a los gastos de los servicios de control, lo que, según el Gobierno Vasco, se opone a la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma, que es quien, al efectuar, el control, debe también recaudar y administrar esos fondos. Pues bien, de acuerdo con lo señalado al referirnos al art. 22.1 de la Ley en cuestión, corresponde tanto a la Administración del Estado como, en su caso, a las Comunidades Autónomas, el control de las entidades de seguro, por lo que la asignación de los ingresos citados al Consorcio de Compensación de Seguros debe entenderse sin perjuicio de la necesaria redistribución de los mismos en favor de las Comunidades Autónomas que hayan establecido servicios de control. Esta es, por otra parte, la solución adoptada por la normativa estatal posterior, como es el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado, disposición final cuarta, 2, que dispone que «el Consorcio de Compensación de Seguros abonará a las Comunidades Autónomas que tengan establecido el servicio de control el coste efectivo del mismo, con el límite del 2 por 1.000 de las primas recaudadas por las Entidades sometidas a su control».

38. No resulta tampoco contraria a la distribución constitucional de competencias la disposición final sexta, apartados 1 y 2, impugnada por el Gobierno de la Generalidad, que atribuye al Gobierno de la Nación la potestad reglamentaria para el desarrollo de la LOSP; y ello porque, por un lado, tal desarrollo reglamentario será de aplicación directa en aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en la materia, y por otro, no obsta a la correspondiente competencia de desarrollo normativo (legal y reglamentario) y de ejecución que, dentro de sus competencias definidas en la constitución y los Estatutos de Autonomía, y de acuerdo con lo definido en la LOSP y la presente Sentencia, corresponden a la Comunidad Autónoma.

39. En lo que atañe a la impugnación de diversas disposiciones transitorias, debe decaer la referida a las disposiciones transitorias segunda, cuarta y octava. En efecto, como se ha indicado más arriba, tiene el Estado competencia para la legislación básica en cuanto a las sociedades mutuas de seguros, e igualmente debe también reconocerse la competencia en legislación básica del Estado, en lo que afecta a mutualidades y montepíos de previsión social, con lo que quedan justificadas las previsiones contenidas en estas disposiciones transitorias y que son impugnadas únicamente por negarse al Estado su capacidad de edición de normas básicas.

40. Se estima inconstitucional por parte del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la disposición transitoria séptima, 2, por no hacerse referencia a la posibilidad de que la correspondiente autoridad autonómica adopte medidas que conduzcan a la no liberación de depósitos, prevista en la misma disposición, apartado 1.º, medidas que se atribuyen en exclusiva a un órgano estatal, la Dirección General de Seguros, como resulta de la interpretación conjunta de la disposición transitoria séptima, 2, y la disposición final primera, 2. Se trata de una previsión referente a situaciones creadas de acuerdo con la normativa anterior (depósitos ya constituidos y medidas ya adoptadas por la Dirección General de Seguros), por lo que, en una fase transitoria, única a la que se refiere la citada disposición resulta justificado el mantenimiento de la competencia de la Dirección General de Seguros, para aplicar criterios comunes a la hora de deliberar los depósitos efectuados por las entidades de seguro según la legislación en su momento vigente, en órganos estatales como son el Banco de España y la Caja General de Depósitos.

41. Finalmente, se impugna por la Generalidad la previsión de la disposición adicional 3.1, f), que establece que las organizaciones profesionales de corredores de reaseguro que puedan constituirse, se

relacionarán con la Administración a través del Ministerio de Economía y Hacienda. Ahora bien, y reconociendo como se hizo más arriba, la competencia autonómica de desarrollo y ejecución en materia de reaseguros con respecto a aquellas entidades que actúen en el ámbito a que se refiere el art. 39.2 de la Ley que se impugna, la interpretación de la presente norma como referida exclusivamente a la Administración del Estado, no implica irrupción alguna en las competencias autonómicas. Corresponderá a las Comunidades Autónomas especificar mediante qué órganos han de relacionarse las citadas organizaciones profesionales con la Administración Autonómica propia.

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 parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco y por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucional la disposición final primera en cuanto define como básicos los preceptos que a continuación se enumeran y las facultades que en los mismos se comprenden:

Art. 28.5; art. 31.7 c) y d), y art. 31.8, en cuanto se refieren al Ministerio de Economía y Hacienda y órganos de él dependientes.

2.º Declarar que no son contrarios al orden constitucional y estatutario de competencias los siguientes artículos:

Art. 14.2 a) y 15, en los términos del fundamento jurídico 17; art. 17.2, en los términos del fundamento jurídico 20; art. 37.3, en los términos del fundamento jurídico 29, en lo que se refiere a las cooperativas de seguros, y art. 39.2, en los términos del fundamento jurídico 30.

3.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

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

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

Voto particular que formula el Magistrado don Luis López Guerra a la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad núms. 765 y 767/1984, acumulados, al que se adhieren los Magistrados don Carlos de la Vega Benayas y don Antonio Truyol Serra

Disiento del parecer de la mayoría del Pleno en lo que se refiere al alcance del punto primero del fallo de la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 765 y 767 de 1984, y en la que me ha correspondido actuar como Ponente y expresar la opinión del Tribunal.

Considero, en efecto, que, además de los preceptos mencionados en el punto primero del fallo, hay otros en el texto legal impugnado que en manera alguna pueden considerarse básicos, de manera que, al ser definidos como tales, se produce una vulneración de las reglas del reparto competencial definidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana. Tales preceptos se encuentran en los arts. 6.1, 2 y 5; 11.1; 14.2 a); 37.2 y 3; 39.4, primer inciso, y tienen por objeto atribuir, como elemento básico en la ordenación del seguro privado, según la disposición final primera de la Ley, competencias de autorización, revocación y registro al Ministerio de Economía y Hacienda, competencias que se extienden también a aquellas entidades de Seguro privado (sociedades anónimas y mutuas) cuyo ámbito de actuación se restringe a una sola Comunidad Autónoma, en los términos del art. 39.2 de la misma Ley. Ello representa en mi opinión una indebida extensión de lo que debe entenderse por bases de la ordenación del crédito, y, en consecuencia, una restricción contraria a lo dispuesto a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades Autónomas que, como las comunidades Vasca y Catalana, hayan asumido las competencias de desarrollo y ejecución de las bases estatales en materia de ordenación del seguro privado.

El art. 149.1 11 C.E. reserva al Estado las «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros» y los Estatutos Vasco y Catalán atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, dentro de su territorio, de las bases estatales, en los términos que ellas señalen, en materia de ordenación del crédito,

banca y seguros [arts. 11.2 a) del EAPV, y 10.1 4) del EAC]. Esta asunción competencial autonómica significa: a) que las facultades estatales en estas materias quedan circunscritas, en lo que a tales Comunidades Autónomas se refiere, a la fijación de bases; b) que éstas han de entenderse, con carácter general, como bases normativas, establecidas por el legislador y, en su caso, mediante la actividad reglamentaria; y c) que en consecuencia, queda reservado a las Comunidades Autónomas citadas el desarrollo normativo de esas bases (en los términos por ellas fijadas) y la ejecución de las mismas. Independientemente de los límites recíprocos de la normativa básica y de desarrollo (en lo que ahora no es necesario entrar) es doctrina de este Tribunal que la competencia para fijar bases es una competencia normativa (STC 42/1983, de 20 de mayo) destinada a establecer un mínimo denominador normativo común en todo el territorio nacional; y únicamente cabrá incluir competencias ejecutivas dentro de las bases de ordenación de un sector cuando se trate de decisiones y actuaciones que trasciendan del caso particular, y de la situación concreta afectada, por la interdependencia de éstas en todo el territorio nacional (STC 24/1985, de 21 de febrero), decisiones que no suponen, pues, una mera aplicación de mandatos previamente establecidos, sino la ponderación y apreciación de elementos no previsibles por la norma legal o reglamentaria.

La Ley de Ordenación del Seguro Privado exige la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda como requisito previo para la realización de operaciones de seguro, a las sociedades anónimas y a las mutuas de seguros (arts. 6.1 y 2, en relación con el art. 39.4), así como la aprobación del mismo Ministerio respecto del plan de actuación de dichas mutuas [art. 14.2 a)]; y ello, también respecto a aquellas entidades que tengan su domicilio social en una Comunidad Autónoma que haya asumido en su Estatuto competencia para el desarrollo y la ejecución de las bases de la ordenación del seguro privado, y que limiten su ámbito de operaciones, y la localización de los riesgos asegurados al territorio de esa Comunidad. Es decir que, pese a que la misma ley, en su art. 39.2 reconoce a las Comunidades Autónomas autorizadas por sus Estatutos las potestades de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales, sustraes de sus potestades la citada autorización.

Pues bien, en la Ley de Ordenación del Seguro se vienen a establecer, con carácter básico, un conjunto de requisitos y condiciones que abarcan muy diversos aspectos de la estructura, medios y fines de las entidades aseguradoras, y que han de ser cumplidos por éstas para obtener la autorización administrativa necesaria para el desarrollo de su actividad. Y como consecuencia, esa autorización no aparece encomendada a la discrecionalidad de la Administración, o subordinada a consideraciones de oportunidad, sino como una autorización reglada, que deberá inexcusablemente concederse de cumplirse los requisitos legales. La tarea de la Administración en estos supuestos no consiste, por tanto, en ponderar intereses o circunstancias que, por su propia naturaleza y carácter cambiante, no puedan recogerse en disposiciones normativas legales o reglamentarias; sino, más simplemente, verificar si se dan las condiciones exigidas por las normas vigentes para la concesión de la oportuna autorización. Sin duda, los intereses a proteger justifican la exigencia de específicas garantías respecto de las empresas aseguradoras; pero esas garantías aparecen insertas en la misma norma, y ya especificadas por el legislador. No hay, pues, un ámbito reservado a la discrecionalidad administrativa a la hora de conceder o no una autorización para ejercer la actividad aseguradora, ya que la Administración ha de atenerse a las estrictas exigencias legales. El que estas exigencias se expresen, en alguna ocasión, como el respeto a principios generales (así en el art. 23.3, estableciendo que «las tarifas respetarán los principios de equidad y eficiencia fundados en las reglas de la técnica aseguradora») no supone la creación de un ámbito de discrecionalidad, pues no se deja a merced de la Administración la libre precisión del contenido de esos principios; ya que habrá de atenerse a su significado concreto en cada caso, y someterse, si hubiera desacuerdo de los afectados, a la oportuna revisión jurisdiccional.

No encaja, por tanto, la actividad ejecutiva de autorización en aquellos supuestos excepcionales en que cabe incluir las potestades ejecutivas dentro del concepto de «bases de ordenación» de un sector. Pues no estima o pondera circunstancias que no hayan sido tenidas en cuenta por la Ley, y, por tanto, no puede considerarse como una potestad cuyo carácter básico (y su reserva así al Estado) resulte de la naturaleza de los intereses a proteger, intereses que aparecen ya suficientemente protegidos en la misma Ley.

El papel de la Administración en la concesión de autorizaciones aparece delimitado como una competencia reglada de ejecución, y no hay, a mi parecer, ningún motivo para estimar que la Administración de las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana, en ejecución de la LOSP, no vayan a aplicar, con las mismas garantías para los intereses generales y particulares afectados, los preceptos de la Ley, teniendo en cuenta los criterios en ella contenidos, de carácter básico, y, por ello, de común aplicación en todo el territorio nacional.

En consecuencia, la autorización necesaria para la iniciación de la actividad aseguradora aparece como una potestad integrada dentro de las de ejecución, asumidas por las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana, sin que resulte pues justificada su inclusión dentro de las bases de ordenación del seguro, en lo que se refiere a las entidades que actúen

exclusivamente en el ámbito autonómico definido por el art. 39.2 de la LOSP. Y ello implica que no puede predicarse el carácter de básicos de los preceptos que encomiendan la concesión reglada de autorizaciones y las correspondientes revocaciones, en todo caso, al Ministerio de Economía y Hacienda, independientemente del ámbito en que desarrolle su actividad la entidad aseguradora en cuestión. Por tanto, debe negarse el carácter básico, que concede la disposición final primera de la Ley, a los arts. 6.1 y 2 (autorización por el Ministerio de Economía y Hacienda de entidades aseguradoras, y de entidades para distribución de cobertura de riesgos), 6.5 (necesidades de autorización del Ministerio de Economía y Hacienda para la inscripción en el registro estatal), 14.2 a) (exigencia de aprobación por dicho Ministerio del programa de actividades de las mutuas a prima variable), 37.2 y 3 (autorización del mismo Ministerio para la actividad de reaseguro) y 39.4 (que atribuye al Estado la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad aseguradora y su revocación).

La Ley de Ordenación del Seguro Privado establece también como básica la obligación de inscripción en el Registro estatal regulada en el art. 40 de las entidades aseguradoras (art. 6.5) y de sus directores y gerentes, apoderados generales y los que, bajo cualquier título, lleven la dirección de la empresa (art. 11.1). Pero la inscripción en un registro aparece como un acto de ejecución, independientemente de a quién correspondan las competencias relativas a determinar qué entidades deben inscribirse, a qué extremos ha de referirse la inscripción y cuáles serán los efectos de ésta. En consecuencia, la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias de ejecución implica la referente al establecimiento y gestión de los correspondientes registros. La exigencia, por tanto, en tales supuestos, de inscripción en un registro de titularidad y gestión estatal supone que se atribuye a la Administración Central una facultad de ejecución para la que se carece de un título habilitador. Y tal título no puede derivar de la coordinación prevista en el art. 149.1 13 C.E. en cuanto a la coordinación de la planificación general de la actividad económica, pues tal coordinación aparece ya garantizada por la previsión del art. 39.4 en el sentido de que las Comunidades Autónomas deberán comunicar al Ministerio de Economía y Hacienda cada autorización que concedan, así como su revocación, y de que remitirán a dicho Ministerio los datos estadístico-contables de cada entidad. De otra parte, y al tratarse de inscripciones regladas, en las que se procede de acuerdo con lo previsto en una normativa previa, tampoco cabe estimar que resulte esencial o básica su reserva al Estado, por las razones ya expuestas respecto a la concesión de autorizaciones.

Madrid, a dieciocho de mayo de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado.—Luis López Guerra.—Carlos de la Vega Benayas.—Antonio Truyol Serra.—Rubricados.

Voto particular que formula el Magistrado don Jesús Leguina Villa a la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad núms. 765 y 767/1984, acumulados

Disiento del fallo y de la fundamentación de la presente Sentencia en lo que atañe a aquellos preceptos que consideran básicas determinadas facultades de ejecución; en concreto, mi discrepancia se refiere a los arts. 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 11.1, 14.2 a), 14.2 d), 37.2, 37.3 y 39.4. Asimismo, entiendo que el art. 13.5 es inconstitucional porque contraria los principios que, según reiterada doctrina de este Tribunal, rigen las relaciones entre la Ley y el Reglamento en la fijación de normas básicas sobre una determinada materia reservada a la competencia del Estado.

El art. 6.1 dispone que «las Entidades que se propongan realizar operaciones sometidas a esta Ley deberán obtener la correspondiente autorización del Ministerio de Economía y Hacienda como requisito previo e indispensable para ejercerlas, la cual se concederá siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la presente Ley y en su Reglamento». De dicho precepto se deduce, sin género de duda, que se trata de un acto de ejecución plenamente reglado, por lo que carece de fundamento considerar básico que tal autorización deba ser otorgada, en todo caso, por el Ministerio de Economía y Hacienda en lugar de por la correspondiente autoridad económica de aquellas Comunidades que ostentan en la materia la plenitud de competencias ejecutivas. Lo mismo hay que decir en relación con el art. 39.4 de la Ley, que de forma expresa atribuye al Estado «la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad aseguradora» -autorización que no es otra que la del art. 6.1- «en los supuestos previstos en el núm. 2 de este artículo», supuestos que son aquellos en los que las Comunidades Autónomas han recibido de sus Estatutos competencias de desarrollo legislativo y de ejecución.

No me parece convincente el razonamiento del Abogado del Estado, que la Sentencia hace virtualmente suyo, según el cual la entrada en el mercado asegurador, aun respondiendo a los criterios fijados en la legislación, «lleva implícita una apreciación de las bases técnicas y de las tarifas de primas que, para el inicio de la actividad o para el acceso a nuevos ramos, requieren aprobación administrativa previa (art. 23.4, segundo inciso)». Siendo ello cierto, no implica, sin embargo, que dicha apreciación sea discrecional, ya que la misma viene condicionada por los apartados 2 y 3 del propio art. 23, que prevén que el contenido de las pólizas deberá acomodarse a la Ley del Contrato de Seguro y a la

propia LOSP (ap. 2), y que las tarifas de primas responderán al régimen de libertad de competencia en el mercado de seguros y respetarán los principios de equidad y suficiencia fundados en las reglas de la técnica aseguradora, así como que no tendrá el carácter de práctica restrictiva de la competencia el uso de primas de riesgo basadas en las estadísticas comunes (ap. 3). En suma, las apreciaciones que la autorización prevista en el art. 6.1 LOSP comporta, aun cuando hayan de concretar en cada caso el alcance de conceptos normativos relativamente indeterminados, no suponen, en modo alguno, que se otorge a las Comunidades Autónomas que ostenten competencias de ejecución una potestad discrecional cuyo ejercicio pudiera romper o poner en peligro la unidad de la ordenación básica del seguro privado en todo el Estado. De acuerdo con ello, esta facultad de ejecución debería haberse entendido que corresponde a las Comunidades Autónomas, en relación con las Entidades aseguradoras de ámbito regional, que, según el apartado 2 del art. 39 de la Ley, quedan sujetas a las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución. Por lo mismo, se debería haber declarado inconstitucional el inciso primero del art. 39.4 de la Ley que atribuye al Estado la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad aseguradora también en los supuestos en que las Comunidades Autónomas poseen plenas competencias ejecutivas sobre la materia.

En lo que concierne a las autorizaciones previstas en el art. 6.2, relativas a las organizaciones que se creen con carácter de permanencia para distribución de la cobertura de riesgo o prestación a las aseguradoras de servicios comunes relacionados con la actividad aseguradora, es aplicable el mismo razonamiento, puesto que se trata de autorizaciones igualmente regladas que deberán otorgarse, necesariamente, en el caso de que las citadas Entidades cumplan con los requisitos legales y reglamentarios.

El apartado 4 del art. 6 dispone que «las Entidades ajustarán su régimen interno a los Estatutos, plan de actuación y documentación que les sean aprobados...». En la Sentencia se afirma que, aunque el precepto no reserva expresamente tal aprobación en favor de ninguna autoridad central o autonómica, parece razonable suponer que tal aprobación ha de corresponder a la autoridad de la que depende la autorización de actividad, que el art. 6.1 atribuye, sin excepciones, al Ministerio de Economía y Hacienda. Siendo ello así, y por lo ya dicho, entiendo que este acto de aprobación es una facultad ejecutiva reglada, cuyo ejercicio corresponde a las Comunidades Autónomas que, según sus Estatutos, ostentent competencias de ejecución en la materia.

En cuanto al apartado 5 del art. 6, el Gobierno autonómico recurrente no ha impugnado la obligación de inscripción que dicho precepto establece, sino sólo que ésta deba realizarse forzadamente en el Registro estatal y no en los autonómicos. Creo que asiste la razón a la Comunidad Autónoma que impugna este precepto. La inscripción en un Registro es un acto de ejecución, cuyo ejercicio por el Estado debe contar con un específico título habilitante. En este ámbito, tal supuesto título estatal no puede ser el derivado del art. 149.1 13.ª de la Constitución, pues las finalidades que esta norma constitucional persigue ya se ven cumplidas por el art. 39.4 de la propia Ley cuando impone a las Comunidades Autónomas el deber de comunicar al Ministerio de Economía y Hacienda cada autorización que concedan. Tratándose además de inscripciones rigurosamente regladas, tampoco cabe estimar que resulte esencial o básica su reserva al Estado.

Lo mismo cabe decir del art. 11.1, que exige la inscripción en el Registro estatal previsto en el art. 40 de la Ley de «los directores o gerentes, los apoderados generales o quienes, bajo cualquier título, lleven la dirección de la empresa». También aquí se debería haber declarado que, en las CC.AA., con competencias plenas de desarrollo y ejecución, la inscripción, en lo que se refiere a las Entidades aseguradoras de ámbito territorial autonómico sujetas a esas competencias, habrá de realizarse en el correspondiente Registro autonómico.

El art. 14.2 a) puede considerarse básico sólo en la medida en que implica un control público sobre las actividades de las Entidades a las que se aplica, con el fin de velar por su adecuación a la legislación vigente. No obstante la aprobación del plan de actividad que allí se prevé, procederá en forma reglada si el mismo se ajusta a los requisitos de dicha legislación, por lo que no encuentra justificación la intervención de la Administración estatal, dada la competencia ejecutiva en esta materia de las Comunidades Autónomas recurrentes; en este aspecto es contrario, en mi opinión, al orden competencial estatutario. Del art. 14.2 d) puede considerarse básica la exigencia de publicidad que establece, pero no que la inscripción haya de practicarse necesariamente en un Registro estatal.

Por las mismas razones debería haberse acogido la impugnación de los apartados 2 y 3 del art. 37, que exigen la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda para poder aceptar operaciones de reaseguro, ya que, en tanto que las Entidades reaseguradoras se muevan dentro del ámbito de la competencia autonómica, es a la Comunidad Autónoma a quien corresponde la concesión de la autorización de que se trata.

Finalmente, como ya he indicado, mi discrepancia alcanza también a lo razonado y acordado por la Sentencia en relación con el art. 13.5 de la Ley. Según este precepto, que la propia Ley, en su Disposición final primera considera básico, será el Reglamento, y no la Ley, la norma que virtualmente en su totalidad ha de establecer el régimen jurídico por el

que han de regirse las sociedades mutuas y cooperativas a prima fija. Dicho régimen jurídico básico de tales entidades se fija, pues, por Reglamento y no por Ley. En mi opinión, esta habilitación legal al poder reglamentario del Gobierno para fijar las bases normativas en esta materia se aparta abiertamente de la doctrina sentada por este Tribunal en numerosas Sentencias. Según dicha doctrina, la competencia estatal para fijar las bases que constituyan la regulación normativa uniforme, estable y de vigencia en todo el territorio nacional corresponde a las Cortes, mediante Ley formal, pues con el ejercicio de dicha competencia normativa básica se viene a definir el punto de partida y el límite a partir del cual pueden ejercer las Comunidades Autónomas sus propias competencias de desarrollo legislativo sobre la materia de que se trate. Por ello, sólo excepcionalmente puede admitirse que, por la naturaleza

de la materia y en razón de la concurrencia de exigencias de carácter técnico o circunstancial, tales bases normativas se fijen también por vía reglamentaria y en la medida en que resulten complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases. En el presente caso no concurren los requisitos que, como excepción, justificarian el establecimiento del régimen jurídico de las entidades aseguradoras afectadas por normas reglamentarias básicas; hay aquí más bien una pura y simple abdicación de la competencia legislativa de las Cortes en favor de la potestad reglamentaria del Gobierno, que es, según creo, contraria a la Constitución.

Madrid, a dieciocho de mayo de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado.—Jesús Leguina Villa.—Rubricado.

13470 Pleno. Sentencia 87/1989, de 11 de mayo de 1989. Conflicto positivo de competencia 806/1984. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1209/1984, de 8 de junio, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Notarial.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 806/84, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas, contra diversos preceptos del Real Decreto 1209/1984, de 8 de junio, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Notarial. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente el Magistrado don Fernando García Mon y González Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 22 de noviembre de 1984 tuvo entrada en este Tribunal un escrito del Abogado don Manuel María Vicens Matas, en representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, promoviendo conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación por estimar que los siguientes artículos del citado Decreto vulneran la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña reconocida por la Constitución y el Estatuto de Autonomía: 72; 314 al 329, ambos inclusive; 330, párrafo primero; 331 al 334, ambos inclusive; 336, en cuanto a la posibilidad de que el Consejo General del Notariado asuma las funciones de los Colegios Notariales y en lo relativo al mantenimiento de la organización colegial; 344, letra A, apartados 3 y 5; letra B, apartado 5; letra C, apartados 1 y 7, y letra D, apartados 1 y 2; 354; 361; 363, y Disposición final primera.

El requerimiento previo al presente conflicto positivo de competencia, acordado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña el 23 de agosto de 1984, comprendía además de los preceptos citados del Real Decreto 1209/1984, de 8 de junio, otros artículos del mismo que reformaban el sistema de acceso al Notariado. El Consejo de Ministros, por Acuerdo de 17 de octubre de 1984, entendió que los artículos objeto del requerimiento podían dividirse en tres grupos de conformidad con las materias de que trataban: en el primero se comprendían los artículos relativos al acceso al Notariado, en el segundo el art. 72 concerniente a la participación de la Generalidad de Cataluña en la fijación de las demarcaciones notariales, y en el tercer grupo se incluían los restantes artículos relativos a la organización corporativa y colegial del Notariado. El Consejo de Ministros, en relación con el primer grupo de preceptos, atendió en parte el requerimiento, acordando «recoger expresamente en el texto del Real Decreto 1209/1984, de 8 de junio, que modifica determinados artículos del Reglamento Notarial, la fórmula de modificación adecuada que establecerá el sistema de valoración de la especialización en Derecho Catalán, así como sus efectos y condiciones». Y respecto a los demás artículos impugnados rechazó el requerimiento. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, a la vista del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, excluyó del conflicto la materia relacionada con el acceso al Notariado y lo planteó respecto a los

artículos que han quedado señalados, relativos a la participación de la Generalidad en la fijación de las demarcaciones notariales en Cataluña (art. 72); a la regulación de la organización corporativa y colegial del Notariado, y a otros preceptos relacionados con esta última materia.

2. El Letrado de la Generalidad, en su escrito promoviendo el conflicto, después de exponer los antecedentes del requerimiento previo y hacer unas consideraciones generales sobre el Real Decreto 1209/1984, centra el conflicto en los siguientes preceptos:

a) Art. 72 del Reglamento Notarial en el que, conforme al Decreto impugnado, se introduce la siguiente modificación: «Entre los párrafos tercero y cuarto del texto vigente aprobado por Real Decreto 1163/1983, de 30 de marzo, se introduce un nuevo párrafo redactado en la siguiente forma: En las Comunidades Autónomas, además de lo dispuesto en los párrafos anteriores, se tendrá en cuenta lo que, en su caso, dispongan sus respectivos Estatutos».

Para el representante de la Generalidad, a primera vista esta modificación parece respetar la competencia que establece el art. 24.2 del Estatuto, pero dicho respeto es más aparente que real, «toda vez que en la práctica, con una expresión tan vaga como la transcrita, lo que de verdad acontece es que se está imposibilitando el ejercicio de las competencias que se dicen salvaguardar, al omitir la articulación de todo procedimiento a través del cual pueden llevarse a término las previsiones estatutarias de que la Generalidad participe en la fijación de las demarcaciones notariales y del número de Notarios de acuerdo con lo previsto en las Leyes del Estado». Era este el momento, según el recurrente, de concretar dichas previsiones en el Reglamento en lugar de hacer declaraciones generales. Entiende por ello que el artículo que se impugna «vulnera las competencias de la Generalidad, aunque sea por omisión del deber que incumbe al Poder central de establecer el procedimiento para que mi defendida pueda participar efectivamente en la fijación de las demarcaciones notariales y del número de Notarios».

b) La impugnación de los artículos integrantes de las Secciones Segunda y Tercera, del Capítulo Tercero, Título V, del Reglamento Notarial (arts. 314 al 335, todos los cuales se impugnan excepto el párrafo segundo del art. 330 y el art. 335), se basa en una triple argumentación.

En primer lugar, señala el Letrado de la Generalidad que los citados preceptos del Reglamento Notarial, relativos a los Colegios Notariales (Sección Primera) y a las Juntas Directivas de los mismos (Sección Segunda), no respetan la competencia específica que sobre dichas Corporaciones ostenta la Generalidad conforme al art. 9.23 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y que esa competencia específica debe prevalecer respecto a la más genérica de otros títulos competenciales invocados por el Estado (art. 148.1.18 y 8 de la Constitución), «ya que —dice el representante de Cataluña— como ha declarado ese Alto Tribunal en la Sentencia de 30 de noviembre de 1982 (fundamento jurídico 6.º), la inclusión en regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial». Por tanto, con arreglo al art. 9.23 del Estatuto, la Generalidad tiene competencia exclusiva —potestad legislativa, reglamentaria y la de inspección que le atribuye el art. 25.2 del E.A.C.— «en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo previsto en los arts. 36 y 139 de la C.E.». Competencia «de la que ya ha hecho uso la Generalidad al promulgar la Ley 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales, que ha sido desarrollada reglamentariamente por el Decreto 329/1983, de 7 de julio, y la Orden de 31 de octubre de 1983, y tiene impugnado ante ese Alto Tribunal (recurso de inconstitucionalidad 29/84), el art. 15.2 de la Ley del Proceso Autonómico 12/1983, de 14 de octubre».

La segunda línea argumental que utiliza el Letrado de la Generalidad para impugnar la competencia del Estado sobre los Colegios Notariales y sus Juntas Directivas, es la de que los preceptos impugnados «menoscaban muy gravemente las competencias de la Generalidad sobre los Colegios Profesionales a que se refiere el art. 9.23 del E.A.C., pues se extiende a regular detallada y casuísticamente todos los aspectos relativos a la constitución, composición, fines, funciones, recursos