

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**1241** Pleno. Sentencia 220/1992, de 11 de diciembre de 1992. Conflictos positivos de competencia 591/1986, 604/1986, 1.137/1987 y 1.325/1987 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, en relación con el Real Decreto 2.615/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades de Previsión Social, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 9 de abril de 1987, por la que se desarrolla el precitado Reglamento, y la Resolución de la Dirección General de Seguros del mismo Ministerio, de 21 de mayo de 1987.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pr-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia núms. 591/86, 604/86, 1.137/87 y 1.325/87, acumulados y promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por los Abogados de la Generalidad don Ramón Llevadot i Roig y don Ramón Riu i Fortuny, y por el Gobierno Vasco, representado por los Letrados don Javier Balza Aguilera y don Juan L. Diego Casals, en relación al Real Decreto 2.615/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades de Previsión Social; a la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 9 de abril de 1987, por la que se desarrolla el precitado Reglamento; y a la Resolución de la Dirección General de Seguros del mismo Ministerio, de 21 de mayo de 1987, en la se deniega la remisión a la Generalidad de Cataluña de la documentación presentada en dicha Dirección General por una agrupación mutua para su inscripción en el Registro Especial de Mutualidades de Previsión Social. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, y ha sido Magistrado Ponente don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 2 de junio de 1986, don Javier Balza Aguilera, Abogado y en nombre y representación del Gobierno Vasco, plantea un conflicto positivo de competencia (registrado con núm. 591/86) frente al Real Decreto 2.615/1985, de 4

de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades de Previsión Social.

2. El mencionado Real Decreto efectúa el desarrollo reglamentario del Capítulo Cuarto (arts. 16 a 21) de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado; preceptos legales en los cuales se fijan las bases para la ordenación de la actividad aseguradora de las mutualidades y montepíos de previsión social. Ya al discutirse esa Ley por razones competenciales en vía de recurso de inconstitucionalidad, se señaló que la Comunidad Autónoma vasca tenía competencia exclusiva para la ordenación de las mutualidades de previsión social (art. 10.23 del Estatuto). Aunque no sea ocioso exponer ahora cuál es la distribución de competencias en la materia.

El art. 16.1 de la Ley 33/1984 y el art. 1.1 del Decreto controvertido, definen las mutualidades de previsión social como «entidades privadas que operan a prima fija o variable, sin ánimo de lucro, fuera del marco de los sistemas de previsión que constituyen la Seguridad Social obligatoria, y ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario, encaminada a proteger a sus miembros o sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito y previsible, mediante aportaciones directas de sus asociados o de otras Entidades o personas protectoras».

La Ley 33/1984, pese a mencionar en su Exposición de Motivos las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, otorga a algunos preceptos el carácter de básicos, al igual que hace el art. 9 del Decreto aquí discutido, preceptos que, en virtud del art. 6 del mismo Reglamento, se imponen a las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas. Esto no se compadece con la distribución constitucional de competencias. El art. 149.1.11 de la Constitución reserva genéricamente al Estado «las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros». El Estatuto del País Vasco, en cambio, se refiere específicamente en su art. 10.23 a las «Mutualidades no integradas en la Seguridad Social», distinguiendo esta competencia exclusiva de aquella de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «ordenación del crédito, banco y seguros» [art. 11.2 a)]. Y tal exclusividad ha de entenderse «en sentido estricto» ante el silencio de la Constitución, es decir, interpretando que la competencia incluye facultades legislativas (según se razonó en la STC 69/1982, fundamento jurídico 1.º).

Desde otra perspectiva, no cabe pensar que cuando el art. 10.23 del Estatuto remite a «la legislación general en materia mercantil», al asumir el título competencial sobre esas entidades, esté estableciendo una limitación a la exclusividad de la competencia autonómica. Así, la STC 72/1983 (fundamento jurídico 3.º) interpretó que la cláusula entrecorrida quería decir que la normativa autonómica deberá respetar tal legislación en cuanto resulte aplicable o cuando dicha legislación general se remita a la legislación sobre este tema. Pero, en cualquier caso, esa cláusula no entraña un título estatal para emanar bases de ordenación de las mutualidades no integradas en la Seguridad Social. Hay que deducir que esta pretendida limitación ex art. 10.23 del Estatuto se refiere únicamente a la asunción autonómica de competencias sobre coope-

rativas y pósitos, puesto que el elemento esencial para que una entidad esté sujeta a derecho mercantil —desde la posición doctrinal que se quiera— es que exista ánimo de lucro. Este criterio se recoge en el propio art. 123 del Código de Comercio que considera compañías mercantiles las que tengan por fin la industria o el comercio. En este mismo sentido, la Ley de 6 de diciembre de 1941 y el Reglamento que ordenaban estas mutualidades omitían cualquier mención a la legislación mercantil e insistían en definir esas entidades por su falta de ánimo de lucro. Otro tanto hacía el art. 16.1 de la vigente Ley 33/1984 y los arts. 1.1 y 2 a) del Decreto impugnado. En suma, estas mutualidades son extrañas a la legislación mercantil y no les afecta la supuesta limitación contenida en el art. 10.23 del Estatuto, quedando en el ámbito de la competencia autonómica exclusiva.

Por consiguiente, la Comunidad Autónoma tiene título suficiente para producir la ordenación legislativa en esta materia sin respetar las bases estatales. Por eso, el Parlamento vasco aprobó la Ley 25/1983, de 27 de octubre, sobre entidades de previsión social voluntarias, que fue desarrollada reglamentariamente por el Decreto del Departamento de Sanidad y Seguridad Social 87/1984, de 20 de febrero. Ni una ni otra han sido objeto de recurso o conflicto alguno, y, en ambos textos normativos, se mantiene que la competencia autonómica no tiene otro techo que la Constitución. La solución contraria acabaría por igualar el contenido de los arts. 10 y 11 del Estatuto.

Una vez demostrado que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre las mutualidades en virtud del art. 10.23 del Estatuto, conviene insistir en que no puede venir sujeta a bases estatales para la ordenación de la materia. Y tal exclusividad abarca tanto la organización interna como la actividad que efectúen las mutualidades. No pudiendo aplicarse aquí el esquema bases *versus* desarrollo legislativo que se aplica a los seguros privados conforme al art. 11.2 a) del mismo Estatuto. Aceptado este razonamiento, decae la declaración de normas básicas que se hace en el art. 9 del Decreto controvertido.

Por el contrario, el Gobierno incluye a las mutualidades de previsión social, en su actividad aseguradora, dentro del título competencial previsto en el art. 149.1.11 de la Constitución, y junto al resto de la actividad de seguro privado, lo que le permite fijar bases. Esta línea argumental no puede admitirse, si bien desechar este razonamiento requiere de un estudio integrado entre el Decreto aquí discutido y la Ley 33/1984, pues en ambos textos se establecen normas básicas. El Decreto impugnado, a la hora de concretar el régimen por el que han de regirse las entidades sujetas al ámbito competencial exclusivo de una Comunidad Autónoma, establece en su art. 6 que se regirán por el Capítulo Cuarto de la Ley 33/1984 y las disposiciones del mismo Decreto que en el art. 9 se declaran como básicas, «de acuerdo con el art. 21 de la Ley 33/1984». El art. 21 de la Ley citada está en directa conexión con los arts. 18 y 39 del mismo cuerpo legal. Del contenido normativo de ambos preceptos se desprende la conexión directa entre las normas básicas del Capítulo Cuarto de la Ley 33/1984 y las normas de las Comunidades Autónomas que tengan competencia exclusiva en la materia, sin necesidad de normas interpuestas. Este criterio se ratifica con la remisión expresa que el art. 39.3 de la Ley 33/1984 hace el desarrollo de las bases por las Comunidades Autónomas. El problema se reduce a precisar qué ha de entenderse por «bases de ordenación de la actividad aseguradora», concepto que aclara el propio art. 21 de la Ley 33/1984: tales bases son únicamente las contenidas en el Capítulo Cuarto, remitiéndose al art. 39 para ordenar la articulación entre bases y desarrollo. El alcance de la competencia autonómica depende de que sean Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de mutualidades, únicamente de

desarrollo legislativo y ejecución, o sin competencia alguna. Aquellas que ostentan la competencia exclusiva, como el País Vasco, han de tener el mayor nivel posible de las facultades relacionadas en el art. 21, es decir, no sólo el desarrollo legislativo y la ejecución, sino también «la regulación misma de las bases contenidas en el Capítulo Cuarto, facultad que no puede corresponder al Estado como intenta el decreto controvertido»; al modo de una «Ley mixta» que se funde en una relación inmediata entre las normas del citado capítulo y las normas de las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva. La facultad de fijar bases corresponde originariamente al legislador posconstitucional y la potestad del Gobierno es secundaria, derivada y complementaria de la definición que la Ley haga de lo básico. Aquí es el art. 21 de la Ley 33/1984 quien habilita a la Comunidad Autónoma para hacer el desarrollo legislativo y reglamentario, en una «limitación responsable del papel del Estado».

Por último y en apoyo de la misma tesis, de la consideración conjunta de los apartados 2.º y 3.º del art. 39 de la Ley 33/1984 se deduce que si en un apartado (el 2.º) se regula la ordenación de los seguros privados y en otro (el 3.º) las mutualidades de previsión social, el legislador estaba distinguiendo un régimen distinto para cada una de ellas. Pues, de no ser así, hubiera bastado con una sola regulación.

A modo de conclusión de cuanto precede: el Estado carece de competencia para emanar bases en todo aquello que pueda incluirse en el concepto «actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social»; y en el resto de la actividad de esas mutualidades, las bases ya han sido establecidas en el Capítulo Cuarto de la Ley 33/1984, remitiéndose el propio legislador a las Comunidades con competencias «para la regulación de dichas bases», además de para el «ordinario desarrollo legislativo de las mismas».

Por lo que atañe a algunos preceptos concretos del Decreto discutido, el art. 6, en su apartado 1, núm. 1.º, incluye una habilitación al Estado para dictar bases mediante normas reglamentarias; tal habilitación es inconstitucional, pues el complemento de la formalización de las bases hecha por el legislador estatal corresponde a la Comunidad Autónoma vasca. El núm. 2.º está también viciado de incompetencia por las mismas razones. Y el art. 9 no puede definir expresamente en un Reglamento qué normas han de tener la consideración de básicas en vez de simplemente completar lo ya definido como básico en la Ley.

Pero, aun aceptando la tesis del Gobierno según la cual le incumbe el desarrollo reglamentario y el complemento de la Ley 33/1984, el contenido del Decreto sigue siendo invasor de la competencia autonómica.

En el Capítulo Primero del Decreto se define el concepto de mutualidad de previsión social y sus clases (Sección 1.ª), se prevé el régimen jurídico aplicable a estas entidades (Sección 2.ª), y su aprobación e inscripción en registros especiales (Sección 3.ª). Nada de esto puede encuadrarse dentro de la idea de «actividad aseguradora», y, por el contrario, se adentra indebidamente en la competencia autonómica exclusiva sobre mutualidades. Así, p. ej., nada impediría que la Comunidad Autónoma organizase su propio registro.

El Capítulo Segundo se dedica íntegramente a la constitución de las mutualidades (personas que pueden constituir las, formalización del acuerdo de fundación, etc.), cuestión que vulnera, de nuevo, la competencia autonómica de organización y regulación de esas entidades y no puede imponerse como básica, puesto que los problemas estatutarios, o los beneficios fiscales (art. 19), o el patrimonio (art. 20), no pueden confundirse con la actividad aseguradora.

Otro tanto ocurre con el Capítulo Tercero donde se regula el funcionamiento y el régimen de los órganos

sociales de estas entidades, extremos sin vinculación alguna con la actividad aseguradora.

Y el mismo argumento podría reiterarse con los restantes capítulos del Decreto impugnado.

Únicamente la Sección 6.<sup>a</sup> del Capítulo Segundo, intitulada «condiciones para el ejercicio de la actividad», resulta acorde con el concepto de bases de la actividad aseguradora de las mutualidades, y congruente con el título competencial que el Estado reclama sobre el art. 149.1.11 de la Constitución. Si bien, en esta misma Sección, existen habilitaciones o remisiones a órganos del Estado que caen en el seno de la competencia autonómica de desarrollo. Así lo dispuesto en el art. 26, apartados 3.<sup>o</sup>, 4.<sup>o</sup> y 6.<sup>o</sup>

En definitiva, la extensión de las bases de la actividad aseguradora de las mutualidades a toda la ordenación de la materia vacía de contenido la competencia autonómica.

Por lo expuesto, la Administración actora solicita que se declare la titularidad autonómica de la competencia controvertida y ejercida en el Real Decreto impugnado, por vulnerar lo dispuesto en el art. 10.23 del Estatuto. Subsidiariamente, si se entendiera que el legislador estatal puede completar las bases establecidas en la Ley 33/1984, Capítulo Cuarto, se pide que se declare que sólo poseen carácter básico las normas contenidas en la Sección 6.<sup>a</sup> del Capítulo Segundo del Real Decreto discutido (arts. 26 a 28), con los límites razonados en la demanda.

3. En providencia de 11 de junio de 1986, la Sección Tercera del Pleno acordó: admitir a trámite el conflicto; dar traslado de la demanda al Gobierno, por medio de su Presidente, concediéndole un plazo de veinte días para formular alegaciones; comunicar al Presidente del Tribunal Supremo la formalización del conflicto por sí en la Sala de lo Contencioso-Administrativo estuviera impugnado el referido Real Decreto y a los efectos dispuestos en el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC); publicar la incoación del conflicto.

4. El Abogado de la Generalidad de Cataluña, don Ramón M. Llevadot i Roig, en nombre de su Consejo Ejecutivo, promovió conflicto positivo de competencia (registrado con núm. 604/86) frente al Gobierno por estimar que el Real Decreto 2.615/1985, de 4 de diciembre, vulnera la competencia asumida en el art. 9.21 del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre mutualismo no integrado en la Seguridad Social.

5. Señala también la Generalidad de Cataluña que este conflicto trae origen en las argumentaciones ya expuestas en el recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 33/1984 que el Reglamento ahora controvertido viene a desarrollar.

La citada Ley vino a enturbiar la clara distinción existente en las normas que componen el bloque de la constitucionalidad entre el mutualismo de previsión social y el seguro privado. Una clara distinción que reconoce también el derecho comunitario en varias directivas. A través de esta confusión, enmarcada en el título competencial del art. 149.1.11 de la Constitución, se intenta sustraer a las Comunidades Autónomas la competencia sobre mutualismo, que no puede englobarse bajo la rúbrica de seguros privados.

Frente a esta invasión competencial, es preciso recordar que el art. 9.21 del Estatuto se refiere al «Mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social» y no a las «Mutualidades y Montepíos de Previsión Social», lo que resalta hasta qué punto la competencia autonómica se asume en función de una actividad. Tampoco es constitucionalmente legítimo disociar los aspectos organizativos de las entidades de previsión social de los propios de su actividad característica. La interpretación que la Ley y el Decreto hacen del art. 149.1.11 de la Constitución no es admisible, pues de poderse emanar normas básicas para esas mutualidades, se estaría contradiciendo la que el Estatuto califica como competencia exclusiva y, por tan-

to, sin límite alguno, sea o no de naturaleza básica. Esta apreciación debería bastar para hacer evidente la existencia de un vicio de incompetencia. Pero, además, el Reglamento de Entidades de Previsión Social controvertido incurre en su articulado en otros excesos competenciales.

#### Art. 2

Enumera los requisitos que deberán reunir las mutualidades y montepíos para poder ser considerados entidades de previsión social. El precepto reproduce en parte el art. 16 de la Ley 33/1984. Configura una invasión de la competencia autonómica, porque el Estado no puede fijar bases que regulen la actividad aseguradora de esas mutualidades y montepíos, y, menos aún, estos preceptos que ni afectan a dicha actividad.

#### Art. 4

Regula la relación jurídica existente entre la entidad y el socio mutualista. Pretende separar dos aspectos distintos en dicha relación: la condición de mutualista, y la de tomador del seguro o asegurado, estableciendo un régimen jurídico distinto para cada uno de ellos. Esta separación contradice lo dispuesto en el art. 16.2 d) de la Ley 33/1984 y en el art. 2 d) del Decreto, y tampoco puede justificarse en la referencia a la legislación mercantil contenida en el art. 9.21 del Estatuto. El mutualismo de previsión social es absolutamente ajeno a la actividad mercantil y, en general, a la obtención de beneficios, como reconoce el propio art. 124 del Código de Comercio. Por último, la insuficiencia del Reglamento para emanar bases en este extremo es clara.

#### Art. 6

Se efectúa aquí una ampliación del concepto de normas básicas a las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en la materia. Aunque se admitiera que, en algunos casos, esa exclusividad requiera de «un cierto ritmo común y no una uniformidad material...», es obvio que ello no puede hacerse mediante normas estatales de cualquier rango que expandan el concepto de bases.

#### Art. 8

Se atribuye la competencia al Estado cuando las actividades de las mutualidades superen el territorio de una Comunidad Autónoma y aunque ésta haya asumido la competencia como exclusiva. Este criterio de localización de los riesgos constituye una restricción extraordinaria del alcance territorial de la competencia. El criterio, introducido en el art. 39.2 de la Ley 33/1984, fue luego eliminado del Texto Refundido de la Ley Reguladora de la Producción de Seguros Privados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1.347/1985, de 1 de agosto, y, sin embargo, aparece de nuevo en el presente Real Decreto. Por el contrario, abundante jurisprudencia constitucional admite la eficacia extraterritorial de los actos de las Comunidades Autónomas.

#### Art. 9

La cuestión central que este artículo plantea es si puede un Reglamento dictado en ejecución de una Ley, que ya ha fijado normas básicas, ampliar o alterar esa fijación y, en segundo lugar, si puede desarrollar los preceptos declarados básicos en la Ley. Según la jurisprudencia constitucional, la noción de bases es material y puede, en circunstancias muy precisas, valerse de instrumentos normativos de rango inferior a la Ley, pero esta posibilidad debe de ir precedida de una previsión legal expresa que acote los límites a que debe ceñirse el tratamiento reglamenta-

rio. Frente a esta idea no puede esgrimirse, como hizo el Gobierno al contestar el requerimiento de incompetencia, lo dispuesto en la STC 77/1985, alegando que según ella las cuestiones de carácter organizativo pueden ser consideradas básicas y que las Leyes básicas pueden ser completadas por vía reglamentaria con normas igualmente básicas. Esas afirmaciones tan rotundas no se deducen tan claramente de aquella Sentencia. A juicio de esta parte, se sostuvo allí que la alteración de las bases corresponde al legislador y que el hipotético ejercicio de la potestad reglamentaria viene condicionado primeramente por la existencia de una habilitación legal expresa a tal efecto —y no la genérica para dictar un Reglamento ejecutivo—, que delimite el alcance de la actividad reglamentaria en la tarea de completar las bases, y, en segundo lugar, por la falta de idoneidad en el caso de la norma legal para enunciar bases. Trasladando estos razonamientos a este precepto legal, es claro que se ha producido una indebida ampliación de lo básico.

#### Art. 14.1

Impone como básico la necesidad de ajustar la constitución de todas las mutualidades a lo expuesto en este Reglamento. Pero, aun de admitirse la facultad estatal de emanar bases en esta materia, no podría alcanzar a extremos organizativos como en este artículo se hace.

#### Arts. 15, 16, 23 y 29

También las materias tratadas en ellos poseen carácter estructural —acuerdo de fundación y formalización del mismo, adquisición de personalidad jurídica...— y, por tanto, son inadecuadas para tener carácter básico. Y si bien desarrollan materias calificadas en la Ley 33/1984 como básicas, no existe habilitación legal expresa para elaborar normas reglamentarias que las complementen con carácter igualmente básico.

#### Art. 26

La regulación del contenido de las pólizas, del sistema de cuotas y otros extremos en este precepto previstos es contraria a lo dispuesto en la Ley 33/1984, «en los mismos términos expuestos en el art. 4 del Reglamento».

#### Art. 40

Se acuerda la fusión y escisión de las mutualidades, aspectos claramente organizativos y distantes de la actividad aseguradora y que caen dentro de la competencia autonómica.

#### Arts. 50, 51, 52 y 53

Establecen el régimen sancionador en la materia y atribuyen las potestades sancionadoras a la Administración que haya asumido la función ejecutiva (art. 52.2), al no contenerse referencia alguna a la potestad normativa de la Comunidad Autónoma, vulneran la distribución de competencias.

#### Disposición transitoria primera

Determina plazos para adaptarse a la nueva normativa, así como las condiciones temporales sobre la cobertura de riesgos. Reproduce literalmente la Disposición transitoria cuarta de la Ley 33/1984. Tanto en uno como en otro caso se está ante una regulación que agota la materia supuestamente básica.

De acuerdo con lo expuesto, se insta de este Tribunal que declare la titularidad de la Generalidad de Cataluña de la competencia controvertida y, en consecuencia, que

anule el Reglamento impugnado «o, en todo caso, los arts. 2, 4, 6, 8, 9, 14.1, 15, 16, 23, 26, 29, 40, 50, 52, 53 y Disposición transitoria primera».

6. Por providencia de 11 de junio de 1986, la Sección Cuarta del Pleno dispuso: admitir a trámite el conflicto; dar traslado de la demanda al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que formulase las alegaciones que estimara pertinentes; comunicar al Presidente del Tribunal Supremo la formalización del conflicto, a los efectos dispuestos en el art. 61.2 de la LOTC; publicar dicha formalización en el «Boletín Oficial del Estado» y en el diario autonómico oficial correspondiente.

7. Mediante escrito registrado el 5 de julio de 1986, el Abogado del Estado solicitó la acumulación del presente conflicto (registrado con núm. 604/86) al anterior con núm. 591/86, al estar ambos promovidos por distintos actores, pero frente a un mismo Real Decreto.

A la vista de este escrito, la Sección Cuarta dio traslado del mismo a las representaciones procesales de ambos Gobiernos autonómicos, para que se pronunciaran sobre la procedencia de la acumulación que se instaba, suspendiendo el plazo de alegaciones concedido. Efectuado este trámite y en Auto de 18 de septiembre de 1986, se acordó la acumulación de ambos conflictos.

8. Tras solicitar una prórroga del plazo de alegaciones, que le fue concedida, el Abogado del Estado en escrito registrado el 27 de octubre de 1986, solicitó que se declarase la titularidad del Estado de las competencias discutidas en ambos conflictos (núms. 591 y 604/86), con fundamento en los siguientes razonamientos.

Las impugnaciones efectuadas en estos conflictos reiteran parcialmente el objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 33/1984. La distribución competencial en materia de mutualidades de previsión social permite entender constitucional el tratamiento dado por los art. 18.1.21 y 39.3 de la citada Ley, que son el punto de partida para la comprensión de los arts. 6 y 9 del Reglamento de Entidades de Previsión Social.

Sin embargo, el Gobierno vasco pretende que sólo las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en mutualismo pueden completar las bases de titularidad estatal contenidas en el Capítulo Cuarto de la Ley 33/1984, todo ello con fundamento en un doble camino: desde el texto de la propia Ley, se sostiene que se agota en dicho Capítulo el alcance posible de las bases; desde el Estatuto, se intenta razonar que la exclusividad de la competencia atribuye a la Comunidad Autónoma cualquier otra actuación.

Ambos caminos y la tesis que sustentan no pueden ser andados. La misma Ley 33/1984, en su Disposición final sexta, apartado 2.º, habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente la Ley «en el ámbito de sus competencias»; de forma que el Real Decreto impugnado no carece de cobertura legal para desarrollar las bases de la ordenación de la actividad aseguradora. Respecto de la segunda argumentación reseñada, no puede admitirse que la Ley y ahora el Reglamento pretendan equiparar materias estatutariamente diferenciadas o que desconozcan la distinción entre las Comunidades Autónomas que tienen competencia exclusiva y las que sólo la poseen de desarrollo legislativo y ejecución. Pues bien, en la oposición a los recursos de inconstitucionalidad formulados contra la Ley, ya se dijo que la competencia exclusiva debía de incardinarse en la Constitución y que había que reconocer la función delimitadora que cumplen las bases de la ordenación de la actividad aseguradora. Y ni el art. 39.3 de la Ley ni los arts. 56 y 9 del Reglamento —que son un trasunto de aquél— equiparan uno y otro nivel de competencias autonómicas. En suma, el Reglamento ahora discutido se enmarca en la competencia estatal para dictar bases de ordenación del sector de seguros, facultad que delimita las competencias autonómicas sobre mutualismo

de previsión social, incluso, cuando las Comunidades tienen competencia exclusiva.

Por otro lado, el art. 6.1 del Decreto no es un título habilitante de nuevas disposiciones con carácter básico, se limita a poner de relieve el carácter material de las bases y a enumerar las fuentes o el régimen jurídico de estas entidades. En este contexto se sitúa el núm. 2.º del mismo apartado y artículo, y aunque fundamentalmente son las bases de la actividad aseguradora las que delimitan las competencias autonómicas sobre mutualismo, también se entrecruzan otros títulos estatales (referentes al sistema financiero, o a la legislación mercantil).

El Gobierno vasco niega a la práctica totalidad del Reglamento el carácter de básico y, de manera semejante, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña considera que la disposición va más allá del título del art. 149.1.11 de la Constitución. Antes de efectuar un análisis pormenorizado de los preceptos es preciso recordar que no se pueden disociar las normas reguladoras de la organización o estructura de las ordenadoras de la actividad. Así la STC 1/1982 (fundamento jurídico 3.º), p. ej., admitió la inclusión entre las bases de la ordenación del crédito de las normas reguladoras de la organización de las Cajas de Ahorro. La indisociabilidad de ambos aspectos no es un subterfugio para ampliar la competencia estatal, sino el único modo de integrar en un mercado normalizado todas las entidades aseguradoras en régimen de absoluta concurrencia y sin discriminaciones legales. Una completa heterogeneidad normativa en los aspectos estructurales impediría este objetivo básico.

#### Capítulo Primero

Según el Gobierno vasco, y dentro del Capítulo Primero del Reglamento, los arts. 2, 4, 6, 8 y 9 regulan aspectos ajenos a la actividad aseguradora de las mutualidades. Ello no es cierto. No son regulaciones extrañas al contenido del art. 149.1.11 de la Constitución definir el concepto y clases de esas entidades (arts. 1, 2 y 3), o enunciar su régimen jurídico (arts. 4 a 9).

El art. 4 no vulnera la inseparabilidad de la condición de tomador del seguro y socio de la entidad —característica esencial del mutualismo—, porque el respeto a ese principio y a su concurrencia en el sujeto no impide la aplicabilidad de regímenes jurídicos separados a uno y otro y distintos tratamientos competenciales.

En cuanto al art. 8 del Reglamento, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad manifiesta su discrepancia a la exigencia de localización de riesgos. Pero este artículo viene fundado en la remisión al art. 39.2 de la Ley 33/1984, y la aplicabilidad de dicha norma legal ya fue fundada en su día en la oposición al recurso de inconstitucionalidad.

La Sección 3.ª de este Capítulo Primero del Decreto se discute por el Gobierno vasco, quien niega su naturaleza básica. Partiendo nuevamente de la constitucionalidad de la Ley 33/1984, tanto el sometimiento de estas entidades a autorización administrativa como la exigencia de inscripción registral vienen a concretar la previsión básica realizada en el art. 17.2 de la Ley 33/1984. Y los arts. 11.2 y 13.3 del Reglamento corroboran la interpretación sustentada en la oposición a los recursos de inconstitucionalidad, que conecta la eficacia constitutiva de la inscripción en los Registros autonómicos con el deber de información estadística y contable que el art. 12 contempla.

#### Capítulo Segundo

Genéricamente se le reprocha su intromisión en aspectos organizativos ajenos a la titularidad resultante del art. 149.1.11 de la Constitución. En particular, el art. 14.1 se limita a reiterar la aplicabilidad de los contenidos básicos establecidos en la Ley 33/1984. Otro tanto ocurre con

los arts. 15, 16, 23 y 29. El Gobierno vasco discute la naturaleza básica del art. 18, pero basta una lectura del art. 9.1 para advertir que no tiene esa naturaleza. El art. 19 es una norma de conexión o refleja de la naturaleza básica que poseen el art. 2 del Reglamento y el art. 16.2 de la Ley 33/1984. La Sección 4.ª regula la cobertura de los riesgos, pocas cosas pueden entenderse más relacionadas con la ordenación básica de la actividad aseguradora. La Sección 5.ª ordena la condición de socios y sus derechos y respeta el principio de inseparabilidad de la condición de socio o mutualista y la de tomador del seguro, al tiempo que regula aspectos esenciales. En cuanto a la Sección 6.ª, el art. 26 fija condiciones para el ejercicio de la actividad de mutualismo; la representación catalana reconoce que versa sobre aspectos típicos de la actividad aseguradora, pero aduce la exclusividad de su competencia, «extremo sobre el que no es preciso redundar». La representación vasca discute las referencias a la Dirección General de Seguros (art. 26, apartados 3.º y 4.º) y el Ministerio de Economía y Hacienda (art. 27.6) por considerar que son de la competencia autonómica; sin embargo, de un lado, el deber de comunicar a la citada Dirección General las autorizaciones emanadas por órganos autonómicos en nada merma las competencias autonómicas (art. 26.3) y, de otro, las facultades que a esa Dirección General atribuyen los arts. 26.4 y 27.6 corresponden a previsiones de la Ley 33/1984 (arts. 23, 4 y 5, y 24).

#### Capítulo Tercero

Las Administraciones actoras arguyen que desborda el título del art. 149.1.11 de la Constitución. El art. 9 del Reglamento señala como básicos en este Capítulo los arts. 29.1, 33 y 36. Las Comunidades Autónomas pueden modificar este Capítulo, salvo lo establecido en esos tres artículos del Reglamento —carácter gratuito de los administradores y obligaciones contables—, a la hora de regular el funcionamiento de los órganos sociales de estas entidades.

#### Capítulo Cuarto

Se regula aquí la disolución y liquidación de las entidades de previsión social. Son básicos los arts. 37.1 (causas de disolución), 38 (revocación de la autorización administrativa) y 39 (liquidación). Se corresponden con el título del art. 149.1.11 de la Constitución estos extremos básicos. Porque las causas de disolución no son ajenas a lo básico en la ordenación del sector ni, menos aún, la revocación de las autorizaciones administrativas o el sometimiento a un proceso de liquidación.

#### Capítulo Quinto

Frente a lo argumentado por la Generalidad, es básico el art. 40 del Reglamento (Sección 1.ª) que desarrolla el art. 20 de la Ley 33/1984, puesto que no contiene una regulación exhaustiva de la materia —fusión y federación de montepíos y mutualidades—, y se contrae a aspectos inmediatamente vinculados a la ordenación aseguradora.

Dentro de la Sección 2.ª, la naturaleza básica de los arts. 41, 43 y 44 se justifica por sus contenidos, puesto que es imprescindible para la obtención de un todo homogéneo lo que en ellos se prescribe sobre autorización de federaciones, carácter voluntario del ingreso en una federación, etc.; así como, el carácter nacional de la Confederación de Federaciones territoriales.

#### Capítulos Sexto y Séptimo

Tanto la inspección (art. 49) como el régimen sancionador (arts. 50 y ss.) están vinculados a la ordenación básica del sector. Que en el art. 52.2 se reconozca una com-



potencia ejecutiva autonómica, no excluye la competencia normativa de las mismas en virtud de sus Estatutos.

#### Disposición transitoria primera

Se impugna por la Generalidad, pero simplemente reitera la Disposición transitoria cuarta de la Ley 33/1984.

En virtud de lo expuesto, se suplica de este Tribunal que reconozca la titularidad estatal de las competencias controvertidas.

9. Por escrito registrado el 11 de agosto de 1987, don Javier Balza Aguilera y don Juan L. Diego Casals, en nombre y representación del Gobierno vasco, promueven conflicto positivo de competencia (registrado con núm. 1.137/87) en relación con la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 9 de abril de 1987, por la que se desarrolla el Reglamento de Entidades de Previsión Social, aprobado por Real Decreto 2.615/1985, de 4 de diciembre.

10. Los términos del conflicto según se narran en la demanda resultan ser los siguientes. Es evidente que trae origen en el anterior conflicto (núm. 591/86) sobre el Real Decreto 2.615/1985, que la Orden controvertida viene a desarrollar en lo atinente a la regulación de los órganos sociales.

Muy sucintamente conviene recordar cuál es la distribución competencial en la materia. El art. 149.1 de la Constitución no contempla las mutualidades de previsión social, sí lo hace el art. 10.23 del Estatuto del País Vasco y como competencia exclusiva. Relacionado con el tema está el art. 149.1.11 de la Constitución en lo correspondiente a la ordenación básica de los seguros, materia en la cual incumbe a la Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución [art. 11.2 a) del Estatuto]. Pero ha de quedar claro que, respecto a las mutualidades no integradas en la Seguridad Social, la reserva competencial se produce en el Estatuto con carácter exclusivo, correspondiéndole todas las facultades legislativas y ejecutivas, sin sometimiento alguno a bases dictadas por el Estado, y sin distinguir entre actividad y organización de estas entidades.

Puede, no obstante, entenderse que la potestad normativa autonómica venga limitada en cuanto a estas entidades ejerzan una actividad aseguradora, supuesto en que operaría el art. 149.1.11 de la Constitución.

Como consecuencia de cuanto precede: el Estado carece de potestad para emanar bases en todo lo que no sea actividad aseguradora de las mutualidades; en lo que así puede considerarse, las bases ya han sido fijadas en el Capítulo Cuarto de la Ley 33/1984, remitiéndose el propio Legislador a las Comunidades Autónomas competentes para «la regulación de dichas bases, además del ordinario desarrollo legislativo».

Pues bien, la Orden impugnada resulta contraria a las potestades asumidas en el art. 10.23 del Estatuto, por lo que se refiere a la actividad *ad intra* de las mutualidades, y en el art. 11.2 a), respecto de sus funciones *ad extra* o actividad aseguradora. Desarrollando esta argumentación en relación a los concretos preceptos de la Orden, debe decirse lo que a continuación se expone.

#### Art. 1

Este artículo regula la incorporación de socios, que es una cuestión interna que nada tiene que ver con la actividad reguladora.

#### Art. 2

Lo mismo cabe decir de este precepto, referido a los gastos de administración de estas mutualidades, que —se dice— tendrán como límite máximo un porcentaje de las cuotas recaudadas. Es este un problema organizativo e

interno de la mutualidad con sus socios y no externo y conectado con la actividad aseguradora. El hecho de que se permita que las Comunidades Autónomas modifiquen ese porcentaje, tras recibir la correspondiente autorización para ello, no altera este planteamiento. Así, es claro que posee un alcance claramente organizativo e interno la previsión de unos modelos de documentación estadístico-contable.

#### Art. 3

Sus apartados 5.º, 6.º y 7.º se consideran invasores de las potestades autonómicas de nivel ejecutivo, pues tal alcance ha de tener la facultad de seguir los planes de reaseguro por un órgano administrativo. Aquí no cabe pensar en un ámbito materialmente básico. E igual cabe decir de la obligación de enviar las federaciones documentación a la misma Dirección General de Seguros. Esto no puede fundarse en el deber de colaboración, puesto que precisamente se impide en este precepto la actuación de una Administración, la autonómica, que queda separada del flujo de información recíproca.

Respecto del resto de los artículos de la Orden controvertida, y que fueron objeto del requerimiento de incompetencias, su impugnación se funda en los motivos del anterior recurso y del precedente conflicto, a los que la demanda del presente conflicto se remite, sin necesidad de formular más alegaciones, salvo poner de manifiesto la imprescindible relación de los preceptos ahora impugnados con aquellos de los que traen origen. El art. 3.7 de la Orden, debe leerse junto a los arts. 49 y ss. del Real Decreto 2.615/1985. El art. 4 de la Orden, con los preceptos de la Ley 33/1984 que regulan la relación entre la entidad y los socios. El art. 5, tiene cobertura en el art. 26.3 del citado Real Decreto, igualmente impugnado.

De acuerdo con lo expuesto, se insta de este Tribunal que declare la titularidad autonómica de la competencia ejercida en los arts. 1, 2, 3 (apartados 5.º, 6.º y 7.º), 4 y 5 de la Orden objeto de conflicto.

Por otro sí, se solicitó la acumulación del presente conflicto al núm. 591/86.

11. La Sección de Vacaciones del Pleno, en providencia de 16 de agosto de 1987, dispuso: admitir a trámite el conflicto; dar traslado de la demanda al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que formulase las alegaciones que estimara procedentes; comunicar la admisión del conflicto al Presidente de la Audiencia Nacional a los fines dispuestos en el art. 61.2 de la LOTC; oír al Abogado del Estado acerca de la procedencia de la acumulación de este conflicto a los registrados con núms. 591 y 604/86, ya acumulados; publicar la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el diario autonómico correspondiente. Efectuado el trámite de audiencia a la parte demandada, por Auto de 22 de septiembre de 1987 se acordó la acumulación solicitada.

12. En escrito de alegaciones registrado el 1 de septiembre de 1987, el Abogado del Estado solicitó de este Tribunal que declarase la titularidad estatal de la competencia ejercida mediante la Orden discutida, con fundamento en las siguientes razones, e instó la acumulación de este conflicto a los anteriores.

La Orden fue dictada para resolver las dudas que la normativa anterior había producido entre los afectados. De este modo, aclara aspectos fundamentales del régimen y configuración de estas entidades como son: la incorporación de nuevos socios (art. 1), la estructura patrimonial de sus balances (art. 2), el funcionamiento de sus órganos sociales (art. 5), la naturaleza de la relación que une a estas entidades con los socios (art. 4), y la actividad reaseguradora (art. 3).

Este contenido se discute por el Gobierno vasco, aduciendo lo mismo que en las controversias anteriores: el

carácter exclusivo de la competencia sobre mutualidades (art. 10.23 del Estatuto); la imposibilidad para el Estado de completar las bases en la materia por vía reglamentaria y de incluir entre lo básico todos los preceptos de la disposición impugnada.

Nada de ello puede aceptarse. La exclusividad de la competencia autonómica no impide que el Estado pueda regular algunos aspectos invocando sus títulos competenciales sobre legislación mercantil, ordenación básica del seguro privado y coordinación de la actividad económica general (art. 149.1, núms. 6, 11 y 13 de la Constitución). Pues es indiscutible que las entidades de previsión social son agentes económicos de innegable importancia en el campo mercantil del seguro. El propio Gobierno vasco acaba por aceptarlo en esta demanda, y vuelca el peso de su argumentación en lo que inicialmente planteaba como subsidiario: que fuera de la actividad aseguradora en sentido estricto el Estado no ostenta título alguno y que, dentro de esa actividad, no puede el Gobierno ir más allá de la fijación legal de las bases. Tampoco es de recibo esta tesis.

En efecto, no es válida la proposición que parte de que es posible separar nítidamente los aspectos interno y externo de estas entidades. Juicio muy alejado de la realidad. Sus aspectos estructurales y los externos son, con frecuencia, indisolubles y así lo admitió, en otro tema, la STC 1/1982, tal y como se razonó en el conflicto núm. 591/86.

En consecuencia, lo dispuesto en los arts. 1, 4 y 5 de la Orden, pese a referirse a la organización de estas entidades, no es extraño al título competencial del art. 149.1.11 de la Constitución.

De modo semejante, es claramente básica la naturaleza del contenido del art. 2, ya que es propio de las bases orientadas a establecer un común denominador normativo, una previsión que tienda a garantizar la solvencia de estas entidades en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma vasca pueda establecer exigencias más rigurosas.

Por otro lado, juegan en todo este tema los arts. 149.1.13 de la Constitución y 149.1.6, respectivamente, ordenación de la actividad económica general y legislación mercantil.

Respecto del art. 3 de la Orden, en los apartados impugnados, cabe traer a colación la STC 77/1985 sobre la posibilidad de completar bases a través de Reglamentos cuando existe una previa habilitación legal, como supone la Ley 33/1984.

13. Mediante demanda registrada en este Tribunal el 16 de octubre de 1977, don Ramón Riu i Fortuny, Abogado y en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, plantea conflicto positivo de competencia frente a la Resolución de la Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda, de 21 de mayo de 1987, que deniega la remisión a la Generalidad de la documentación presentada a aquel órgano por la Agrupación Mutua del Comercio y de la Industria, para su inscripción en el Registro Especial de Mutualidades de Previsión Social.

14. El conflicto se basa en los fundamentos de derecho que a continuación se exponen. Tanto en su recurso contra la Ley 33/1985 como en el conflicto contra el Reglamento dictado en ejecución de aquélla, la Generalidad puso de manifiesto que la Administración central habría pretendido modificar el Real Decreto 2.432/1983, de 20 de julio, de traspaso de servicios en materia de mutualidades no integradas en la Seguridad Social. De hecho, el art. 39 de la Ley y el art. 8 del Reglamento antedichos restringen hasta vaciar la competencia fijada en el art. 9.21 del Estatuto. El presente conflicto se promueve contra un acto que encuentra cobertura en aquellos preceptos.

El marco competencial en la materia arranca del art. 9.21 del Estatuto que únicamente establece un límite a la competencia autonómica: el respeto a la legislación mercantil, y «en la medida en que pueda ser de aplicación al mutualismo». Así se estableció en la STC 72/1983, fundamento jurídico 3.º. Conforme al art. 25.2 del mismo Estatuto, por tanto, corresponden a la Generalidad todas las potestades en la materia.

En el apartado B) 1 del Anexo del Real Decreto de Traspasos, se dijo que la Comunidad Autónoma pasaba a ejercitar las funciones que hasta aquel momento había ostentado la Administración del Estado respecto de estas mutualidades con domicilio social en Cataluña. Y en el apartado C) se hizo constar expresamente que se transfería a la Generalidad la documentación obrante en el Registro de Entidades de Previsión Social relativa a estas entidades, y que aparecía en la relación núm. 1, entre las que se encontraba la Agrupación Mutua del Comercio y de la Industria. Para el ejercicio de tales funciones la Generalidad, mediante el Decreto 130/1984, de 17 de abril, asignó funciones a distintos órganos y creó el Registro de Mutualidades de Previsión Social Voluntaria de Cataluña. Otras disposiciones autonómicas determinaron el régimen jurídico de las mutualidades hasta tanto el Parlamento de Cataluña no legisle en la materia.

Interesa destacar que la Ley 33/1984 y el Reglamento modificaron el criterio de delimitación competencial que había venido rigiendo hasta ese momento, añadiendo dos límites nuevos al ejercicio de la función de registro respecto de lo previsto en el Decreto de traspasos: además de tener el domicilio social la entidad en Cataluña, limitar el ámbito de sus operaciones y la localización del riesgo al territorio autonómico. «Ahora bien, ni la Ley 33/1984 ni el Real Decreto 2.615/1985 son disposiciones de rango bastante como para redefinir el contenido del Real Decreto de Traspasos en materia de mutualidades no integrados en el sistema de Seguridad Social, ni por restringir hasta anularlo, el ámbito material en el cual la Generalidad deberá ejercer su competencia.»

Como según la STC 88/1987 pueden hacer estas disposiciones, el Decreto de traspasos en la materia concretó la competencia, afirmando que correspondía a la Generalidad la función de registro de mutualidades con domicilio social en Cataluña, y, para ello, disponer de la documentación y medios adecuados. En consecuencia, si alguna de las mutualidades relacionadas en aquel Real Decreto pasa a la competencia de los órganos centrales para su inscripción registral, se seguirá «forzosamente una contravención a lo establecido en dicho traspaso de servicios y, en consecuencia, la automática inconstitucionalidad de los preceptos». En apoyo de esta tesis, la demanda invoca la doctrina —a juicio de la Administración actora— expuesta en la STC 76/1983: debe rechazarse que una Ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas.

No puede admitirse que unas asociaciones con fines de previsión social, de naturaleza muy distinta a las entidades de seguro directo, pasen a caer dentro de la competencia estatal para emanar bases de ordenación de los seguros. Ni, menos aún, es aceptable que el Estado se arroge facultades ejecutivas en la materia, vulnerando una competencia autonómica de carácter exclusivo, como ocurre en el caso que nos ocupa; todo ello en virtud de la aplicación del criterio de la localización de riesgos. Por el contrario, la STC 37/1981 admitió que las Comunidades Autónomas puedan adoptar decisiones que produzcan consecuencias fuera de su ámbito territorial. Y la propia Ley 31/1985, de 2 de agosto, de normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro, Disposición final quinta, reconoció como criterio de delimitación competencial de esas Cajas el del domicilio social. Razonando por reducción al absurdo, qué ocurriría si el mero traslado tem-

poral del domicilio de un asociado pudiese determinar el campo de Administración competente. Por otra parte, el apartado B), 5. del Acuerdo del Decreto de traspasos prevé expresamente un modo de actuación en estos casos.

En definitiva, el criterio de la localización de riesgos es inaplicable a la hora de ordenar las entidades de previsión social, sin vaciar la competencia autonómica, si la cuestión se contempla desde la óptica de las posibles variaciones de domicilio de los asociados, y ello es particularmente así en el supuesto de la Agrupación Mutua del Comercio e Industria. Y es inadmisibles que la Ley 33/1984 y el Reglamento de desarrollo hagan «un proceso de redimensión del servicio transferido» y vacíen la cláusula estatutaria de asunción de competencia.

Centrado el problema, la Resolución aquí discutida deniega la remisión a la Generalidad de la documentación presentada en la Dirección General de Seguros por la Agrupación Mutua de Comercio e Industria, y afirma la competencia estatal para aprobar los Estatutos de esa entidad y para inscribirla en el correspondiente Registro. La Resolución se funda en las funciones que el Estado otorga a la Ley 33/1984 en contra del Decreto de transferencias. De suerte que la citada Dirección General reasume facultades ya transferidas. Consecuentemente, la Resolución vulnera la competencia de la Generalidad quien, en ejercicio de la misma, había aprobado el citado Decreto 130/1984 y otras Resoluciones.

A mayor abundamiento, conviene resaltar que la Agrupación Mutua de referencia mantiene en Cataluña su domicilio social y no ha modificado su ámbito de operaciones desde que tuvo efectividad el Decreto de traspaso, así como tiene su organización en Cataluña y efectúa una actividad encaminada a la protección de los riesgos personales de sus asociados. Por este último dato, es especialmente inadecuado el criterio de la localización del riesgo, para determinar la Administración competente.

Según lo expuesto, se solicita que se declare que la competencia controvertida y ejercida en la Resolución impugnada corresponde a la Generalidad y «que se declaren nulas las actuaciones emprendidas por el citado centro directivo que hayan podido concluir con la inscripción de dicha entidad en el Registro Especial de Mutualidades de Previsión Social».

Por otro sí se solicitó la acumulación a los conflictos precedentes en virtud de su conexión temática.

15. La Sección Primera del Pleno, en providencia de 26 de octubre de 1987, acordó: admitir a trámite el conflicto; dar traslado de la demanda al Gobierno, por conducto de su Presidente, concediéndole un plazo de veinte días para formular alegaciones; comunicar al Presidente de la Audiencia Nacional el planteamiento del conflicto a los efectos dispuestos en el art. 61.2 de la LOTC; oír al Abogado del Estado y a la representación procesal del Gobierno vasco, en el mismo plazo de traslado, acerca de la procedencia de la acumulación que se insta; publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el diario autonómico oficial correspondiente.

Mediante Auto de 9 de diciembre de 1987, el Pleno resolvió acumular el presente conflicto a los anteriores y registrados con núms. 591/86, 604/86 y 1.137/87.

16. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno y mediante escrito registrado el 18 de noviembre de 1987, interesa que se dicte Sentencia declarando que corresponde al Estado la competencia controvertida.

El objeto del conflicto no es un acto resolutorio de un procedimiento administrativo ni siquiera puede decirse que sea un acto de trámite. Es sencillamente una carta del Director General de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda a su Homólogo de la Generalidad de Cataluña en la que se resume un dictamen del asesor jurídico de la Dirección. Pero, según la STC 134/1985 (fundamento

jurídico 3.º), lo esencial, a efectos de la admisibilidad del conflicto, es la afirmación de la competencia y no la naturaleza del acto. Así vistas las cosas, la mencionada carta «es apta para la traba del conflicto», porque se afirma en ella la competencia estatal.

La primera cuestión que el conflicto suscita es la resistencia o fuerza pasiva de las determinaciones incluidas en un Acuerdo de una Comisión Mixta de transferencias frente al legislador estatal. En el apartado B) del Anexo al Real Decreto 2.432/1983 de traspasos en la materia, se dice que la Generalidad pasará a ejercitar las funciones que hasta el presente ostentaba la Administración del Estado en lo que afecta a las mutualidades, federaciones y agrupaciones que tengan su domicilio social en Cataluña. En cambio, con arreglo al art. 39.2 de la Ley de Ordenación de los Seguros Privados las competencias quedan acotadas (*ratione personae*) respecto de las entidades «cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de los riesgos que aseguren se limiten al territorio de la Comunidad Autónoma». Por consiguiente, la competencia catalana «en materia de seguros» abarca menos entidades que las incluidas en el Decreto de traspasos sobre «mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social».

Este sentado, es doctrina constitucional que los Decretos de transferencias no pueden modificar el orden constitucional y estatutario de competencias (STC 11/1986, fundamento jurídico 3.º); aunque sean medios idóneos para concretar las formas de ejercicio de las competencias (STC 88/1987, fundamento jurídico 3.º). Y la demanda lee mal la STC 76/1983 (fundamento jurídico 28) que, ciertamente, excluye que una Ley estatal pueda incidir en el ámbito competencial de las Comisiones Mixtas, pero luego añade que «el ejercicio que de sus competencias hagan las Comisiones Mixtas no puede excluir el que le corresponde al Estado en virtud de títulos competenciales». En efecto, los Acuerdos de las Comisiones Mixtas no pueden impedir u obstaculizar el ejercicio por el legislador de sus competencias y, entre ellas, la dispuesta en el art. 149.1.11 de la Constitución, tal y como ha hecho la Ley 33/1984.

De lo expuesto se concluye que el núm. 1.º del apartado B) del Anexo del Decreto de traspasos delimita *ratione personae* la competencia autonómica del art. 9.21 del Estatuto de Cataluña. El núm. 5.º establece una regla de relación entre en ejercicio de las competencias estatales y autonómicas. Acotar *ratione personae* una competencia estatutaria va más allá de lo posible para un Decreto de traspasos, pues esto no es una mera concreción de la forma de ejercicio de una competencia. En este sentido, el mencionado núm. 3.º del apartado B) representa el establecimiento de un punto de conexión de la materia. Pero esta labor es algo que incumbe al legislador estatal, aunque se trate de competencias autonómicas exclusivas, con amparo en lo dispuesto en los arts. 149.1.11 y 149.1.8 de la Constitución. El que un Decreto de transferencias asumiera la labor de fijar puntos de conexión sólo puede entenderse con un alcance provisional y en virtud de exigencias de seguridad jurídica. Pero no puede vincular *in perpetuum* la delimitación de competencias constitucionales y, menos aún, mediante un salto de la materia «mutualismo» a la «ordenación de seguros». Son éstos dos conjuntos relacionados y que se superponen parcialmente; en la zona exterior de la intersección, el punto de conexión fijado en el Decreto de traspasos continúa operativo.

Desde esta óptica, el escrito del Director General es plenamente respetuoso con el orden de competencias, puesto que acata lo dispuesto en el art. 39 de la Ley 33/1984, de ordenación de los seguros privados, ya que un órgano administrativo no puede cuestionar la constitucionalidad de las Leyes, y, en aplicación de ese precepto legal, afirma la competencia del Estado. La carta no espe-



cifica qué actuación, parece suponer el actor que se trata de la inscripción en el «Registro Especial de Mutualidades de Previsión Social». No hay tal Registro. Existe un «Registro Especial de Entidades Aseguradoras» (art. 40 de la Ley de Ordenación de los Seguros Privados, art. 118 de su Reglamento y art. 13 del Reglamento de Entidades de Previsión Social) en el que se lleva un libro relativo a esas Mutualidades (art. 118.5 del citado Reglamento y art. 13.1 del Reglamento de Entidades de Previsión Social).

17. Por providencia de 9 de diciembre de 1992, se señaló el día 11 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno vasco promueven cuatro conflictos positivos de competencia relacionados todos ellos con la materia de mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social y frente a las siguientes disposiciones y actos dictados por el Gobierno de la Nación: a) el Real Decreto 2.615/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades de Previsión Social; b) la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 9 de abril de 1987, que desarrolla el citado Decreto en lo que atañe a la regulación de los órganos sociales de esas entidades; y c) el oficio de la Dirección General de Seguros del mismo Ministerio, de 21 de mayo de 1987, en la que se deniega la remisión a la Generalidad de Cataluña de la documentación presentada en dicha Dirección General por una agrupación mutua, para su inscripción en el Registro Especial de Mutualidades de Previsión Social.

La adecuada ordenación de esta Sentencia hace necesario enunciar las distintas tachas de incompetencia que las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos exponen respecto de los actos impugnados, comenzando por los problemas más genéricos y atinentes al régimen general de distribución de la competencia en esta materia de mutualismo, y continuando por las concretas impugnaciones de preceptos de cada una de esas disposiciones. El carácter más general del Reglamento de Entidades de Previsión Social (Real Decreto 2.615/1985) hace que sea conveniente iniciar por él esta controversia constitucional, dejando para después la Orden que lo desarrolla al regular los órganos sociales, y, finalmente, el oficio discutido relativo a la inscripción de una agrupación mutua en el Registro de la Dirección General de Seguros. Como se verá, muchos de los reproches de inconstitucionalidad que, por motivos competenciales, se hacen al Decreto son luego reproducidos en las restantes impugnaciones y, por tanto, su análisis previo permitirá después proseguir con mayor facilidad.

Es preciso recordar que el origen de esta controversia arranca de la nueva regulación de esta materia que hizo la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación de los Seguros Privados, regulación que se orienta al control de todas las entidades que efectúan actividades aseguradoras, y que incluye en su normativa, en contra de lo que venía siendo tradicional en nuestro ordenamiento, a las mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de Seguridad Social. Esta Ley fue objeto en su día de sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las mismas Comunidades Autónomas actoras, en los que se efectuaban en gran medida las mismas alegaciones que en estos conflictos, y que fueron resueltos por la STC 86/1989, resolución de la que hay que partir para la decisión de los presentes litigios, pues solventa un buen número de los problemas que aquí se suscitan y que fueron planteados con anterioridad a la doctrina contenida en dicha Sentencia.

A) *Real Decreto 2.615/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades de Previsión Social.*

2. Frente al Reglamento indicado uno u otro de los ejecutivos autonómicos actores esgrimen vicios de incompetencia susceptibles de ser ordenados del siguiente modo:

a) No puede admitirse que el Estado tenga facultades para dictar bases en materia de mutualidades de previsión social, puesto que los Estatutos de ambas Comunidades Autónomas asumen la competencia como exclusiva (art. 10.23 del Estatuto del País Vasco, y art. 9.21 del Estatuto de Cataluña) ante el silencio del art. 149.1 de la Constitución; y no resulta de aplicación en la materia el art. 149.1.11 de la Constitución, título referido a las «bases de ordenación de crédito, banca y seguros», ya que no cabe confundir la actividad de seguro privado con el mutualismo. Tampoco puede utilizarse como mecanismo de limitación de la exclusividad de la competencia autonómica la invocación de la legislación mercantil que hacen tanto uno como otro precepto estatutario, porque únicamente afectan a los títulos sobre cooperativas y pósitos, pero no a estas mutualidades que no tienen afán de lucro ni carácter mercantil. En suma, las Comunidades Autónomas como Cataluña y el País Vasco con competencia exclusiva pueden regular la materia sin someterse a bases estatales.

b) Subsidiariamente, y de no aceptarse esta impugnación, las bases estatales ya habrían sido definidas y fijadas en el Capítulo Cuarto de la Ley 33/1984, de Ordenación del Seguro Privado, que agota la ordenación básica del sector sin que el Reglamento objeto de conflicto pueda completar a la Ley en esa labor, como intenta hacer el art. 9 del Decreto.

c) Finalmente, de manera igualmente subsidiaria y para el caso de no admitirse los razonamientos anteriores, el Estado no podría emanar bases en todo lo que no sea actividad aseguradora de las mutualidades, porque afecte a cuestiones internas u organizativas de estas entidades. Así, el Gobierno vasco solicita en el *petitum* de la demanda que se reconozca por Sentencia que únicamente la Sección 6.<sup>a</sup>, Capítulo Segundo, del Decreto encaminada a regular las «condiciones para el ejercicio de la actividad» puede tener naturaleza básica.

3. Pues bien, este bloque de problemas encuentra respuesta en la doctrina jurisprudencial contenida en la mencionada STC 86/1989 al elucidar las reglas de deslinde competencial con carácter general y, especialmente, al analizar desde la perspectiva competencial el art. 39.2 de la Ley 33/1984, artículo que afirma que en cuanto a los montepíos o mutualidades de previsión social no integrados en la Seguridad Social y respecto de las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus Estatutos competencia exclusiva, corresponderá a éstas «dictar normas para su regulación respetando las bases de ordenación de la actividad aseguradora, y ejercer las facultades administrativas correspondientes». El precepto fue considerado conforme a la Constitución.

Se mantuvo entonces, sustancialmente, lo siguiente. La competencia exclusiva sobre mutualismo que recogen los Estatutos de Autonomía Vasco y Catalán no puede ser interpretado literalmente, por el contrario, ha de tenerse en cuenta los límites a la competencia que resultan del marco constitucional y, en concreto, la competencia estatal ex art. 149.1.11 de la Constitución para la ordenación de seguros, puestos que «en cuanto las mutualidades realicen o lleven a cabo actividades como la aseguradora... serán aplicables a esa actividad las bases de ordenación que el Estado haya establecido dentro de los límites de su competencia (fundamento jurídico 7.<sup>o</sup>); sin perjuicio de que las normas básicas estatales sobre la actividad ase-

guradora hayan de respetar las peculiaridades del mutualismo de previsión social, y además, sin que puedan afectar «al régimen jurídico estructural y funcional de tales mutualidades que queda (en virtud de la asunción de competencia exclusiva) dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas» (*Ibidem*).

Esto sentado, la función de establecer normas básicas —se dijo en la citada STC 86/1989— corresponde a las Cortes Generales pero, en determinados supuestos, también a la potestad reglamentaria, dada la naturaleza de lo que es sin duda una operación técnicamente compleja, aunque lógicamente esa labor gubernamental sea revisable por este Tribunal en lo que atañe a su dimensión competencial (fundamento jurídico 2.º). Y en esta tarea de control puede ser empleado como criterio orientador la adecuación entre los objetivos básicos perseguidos y las normas efectivamente establecidas. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley 33/1984, de Ordenación de los Seguros Privados, afirma que el fin de esta normativa está en garantizar la solvencia de las entidades aseguradoras y proteger los intereses de los asegurados y beneficiarios y, a la par, mantener las características más congruentes con la finalidad de instituciones cuales son las mutualidades (*Ibidem*). Es patente que definidos los objetivos básicos en la Ley, el Reglamento ahora discutido debe respetarlos. Y no sólo existe esa limitación, ya que, por otro lado, tal y como se dijo en la STC 35/1992 (fundamento jurídico 3.º), existiendo una Ley que ordena la materia y que ha definido ya qué debe entenderse como básico, «no puede el Reglamento invocar tal calificación más allá de lo previsto en esa Ley previa».

Además, como también se dijo en la STC 35/1992, el título estatal para la ordenación de los seguros concurre con otros títulos competenciales que igualmente limitan la competencia autonómica (fundamento jurídico 3.º); así la legislación mercantil (art. 149.1.6 de la Constitución) en la medida «en que sea aplicable al mutualismo de previsión social»; y la competencia estatal para dictar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución).

A modo de conclusión, de la reseñada STC 86/1989 se desprenden los siguientes criterios de deslinde con relevancia para la solución de esta controversia: el Estado puede emanar bases para la ordenación de los seguros privados que incidan en las mutualidades de previsión social, pese a la persistencia de los principios propios de esas entidades (muy especialmente el principio de solidaridad y la ausencia de ánimo de lucro), pero ello es así en la medida en que estas entidades lleven a cabo una actividad aseguradora, y sin que el alcance de esas normas básicas llegue al aspecto organizativo o estructural de las mismas y, en su caso, a otras funciones, aspectos que caen dentro de la órbita de las competencias exclusivas autonómicas. En esta labor delimitadora de las bases de la actividad aseguradora, el Reglamento estatal puede completar a la Ley e imponerse como límite a la intervención normativa de las Comunidades con competencias, siempre y cuando no vaya más allá de lo previsto en la Ley previa.

4. Estos criterios jurisprudenciales permiten desechar la mayoría de las objeciones generales opuestas frente al Reglamento controvertido por las Administraciones actoras. De suerte que el Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Entidades de Previsión Social es un vehículo normativo idóneo para completar la fijación legal de las bases estatales para la ordenación de los seguros (art. 149.1.11 de la Constitución), que se apliquen a la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social. Porque ya los arts. 18.1, 21 y 39.3 de la Ley 33/1984 que el Decreto viene a completar —y que en su día fueron declarados constitucionales por la STC 86/1989— establecían un sistema de distribución de competencias presidido por las normas básicas establecidas en el Capítulo

Cuarto de dicha Ley (arts. 16 a 21), pero cuya «regulación o desarrollo legislativo y reglamentario corresponderá conforme al art. 39 al Estado o a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias que a éstas les estén atribuidos» (art. 21); y la Disposición final 6.ª (apartado 2.º) habilitaba al Gobierno para desarrollar reglamentariamente los preceptos contenidos en la Ley sobre mutualidades de previsión social «en el ámbito de sus competencias» y en el plazo de un año desde la publicación de la Ley. Por tanto, definido lo básico en una Ley formal, la misma efectuaba una habilitación y permitía un complemento reglamentario por el Estado en la medida indispensable para preservar un tratamiento uniforme (posibilidad que se ha admitido en distintas ocasiones, SSTC 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 77/1985, fundamento jurídico 16; 182/1988, fundamento jurídico 5.º; 227/1988, fundamento jurídico 32; 147/1991, fundamento jurídico 4.º, etc.).

No es cierto, pues —como pretende el Gobierno Vasco—, que en el citado Capítulo Cuarto de la Ley se agoten todas las posibles bases en la ordenación del sector, ni nada obliga a pensar —antes bien al contrario— que en aquellos escasos artículos de ese Capítulo pueda darse a la actividad aseguradora de las mutualidades un tratamiento uniforme para todo el Estado. Se cumple, además, aquí el principio de preferencia de la Ley en la delimitación de lo básico, y a la vez la intervención complementaria del Reglamento en desarrollo de la Ley en esta tarea se justifica en el carácter marcadamente técnico de la actividad aseguradora, en general, y del mutualismo, en particular. Por otro lado, el propio Decreto (art. 9) concreta los preceptos del mismo que deben tener la consideración de normas básicas, evitando un ámbito de inseguridad y confusión incompatible con un sistema de distribución de competencias, según exigió, entre otras, la STC 182/1988 (fundamento jurídico 5.º). Nada puede reprocharse en este supuesto, *prima facie*, a la previsión de normas básicas de forma complementaria por un Reglamento estatal en desarrollo de Ley y dotado de la conveniente habilitación.

Pero, hecha en principio esta afirmación, resta por ver si los concretos preceptos contenidos en el Decreto exceden el ámbito de la competencia estatal y desbordan la facultad de emanar bases bien por llegar a un grado de desarrollo «que deje vacía de contenido la correlativa competencia» autonómica (STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º), bien por resultar extraños al objeto del título competencial del Estado previsto en el art. 149.1.11 de la Constitución: ordenación de la actividad aseguradora.

5. La totalidad del Capítulo Primero del Decreto se declara básico en el art. 9 del mismo Reglamento a los efectos de la distribución de competencias.

La Sección 1.ª regula el concepto de mutualidades de previsión social en su art. 1, que es en realidad una simple reproducción literal del art. 16.1 de la Ley 33/1984; así como los requisitos y condiciones para su constitución (art. 2), también reproduciendo lo dispuesto en el apartado 2.º del mismo art. 16 de la Ley; y distinguiendo en el art. 3 sus clases tradicionales —prima fija y prima variable—. Por consiguiente, en nada innova el ordenamiento el Reglamento en esta materia. Y es evidente, de un lado, que el concepto y los requisitos para la creación de estas entidades aseguradoras deben ser iguales en todo el Estado con el fin de garantizar su tratamiento uniforme y, de otro, que el Decreto no sobrepasa el ámbito de lo básico definido en la Ley. Y, significativamente, el art. 16 de la Ley 33/1984 no fue objeto de una específica argumentación impugnatoria en su día en los recursos directos.

La Sección 2.ª ordena las normas aplicables y el régimen jurídico de las entidades de previsión social, remitiendo a las normas estatutarias legales de referencia (art. 4), y diferenciando dicho régimen jurídico según corresponda la totalidad de la competencia al Estado (art. 5), o bien a

las Comunidades Autónomas que tengan competencia exclusiva sobre mutualidades (art. 6), o de desarrollo legislativo y ejecución (art. 7), o cuando la actividad de una mutualidad trascienda el territorio de una Comunidad Autónoma con competencia exclusiva (art. 8). El art. 9, por su parte, concreta los preceptos del Reglamento que tienen naturaleza básica. Nada de esto es extraño al título competencial estatal del art. 149.1.11 de la Constitución, aunque convenga analizarlo con algún detalle, así como los específicos reproches que a estos artículos formulan los Gobiernos autonómicos actores.

Se dice por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que el art. 4 pretende separar en sus dos apartados la condición de mutualista y la de tomador del seguro o asegurado, vulnerando la inseparabilidad de ambos extremos que es característica esencial del mutualismo. —y recoge el art. 16 d) de la Ley 33/1984—, pero sólo una forzada lectura literal de ese artículo, desprovista de la esencial conexión sistemática de ambos apartados y de una reflexión sobre la finalidad que en ellos se pretende, permite alcanzar esa interpretación. Su sentido es otro y escasamente problemático, dejar a los estatutos internos la relación jurídica existente entre la entidad y el asociado o mutualista (apartado 1.º), y recordar la aplicación de la legislación vigente a las normas que ordenan el seguro y la condición de tomador de éste (apartado 2.º), sometiendo al asegurado a las leyes de ordenación del seguro privado y de contrato de seguro —Ley 50/1980, de 8 de octubre—, es obvio que el Reglamento sólo hace explícita la sujeción a la Ley ya existente y no puede sobrepasar en ello la definición legal de lo básico.

Lo establecido en los arts. 5, 6, 7 y 8, al diferenciar y clasificar las distintas situaciones competenciales existentes en la materia según las facultades que tengan las Comunidades Autónomas no supone ampliación o alteración alguna de lo dispuesto en la Constitución y en los Estatutos ni invade, obviamente, el área de las competencias autonómicas.

En particular, el art. 8 al sentar que las mutualidades cuyas actividades trasciendan del territorio de una Comunidad Autónoma serán de la competencia del Estado se limita a explicitar un corolario lógico de lo dispuesto en el art. 39.2, en relación con el apartado 3.º, de la Ley 33/1984, al cual se remite. En este precepto legal, se exige un triple punto de conexión geográfica, pues tanto el domicilio social, el ámbito de operaciones y la localización de riesgos que se aseguren han de limitarse al territorio de la Comunidad Autónoma. Se trata de un artículo que la STC 86/1989 (fundamentos jurídicos 9.º a 11) entendió constitucional, aunque matizase (fundamento jurídico 11) el alcance que cabía conceder a estos requisitos de acuerdo con la interpretación más acorde con las competencias estatutarias.

En lo que al art. 9 atañe, en relación con el art. 6.1, se recuerda el sometimiento a las bases establecidas en el Capítulo Cuarto de la Ley 33/1984 y a las normas declaradas con tal carácter en el Reglamento, partiendo de la habilitación para ello que en el art. 21 de la Ley se hace. Ya se ha razonado cómo el Decreto de desarrollo puede completar a la Ley en este extremo.

El resto de los artículos del Capítulo Primero, que el art. 9 declara en su totalidad básicos, no han sido objeto de impugnaciones específicas ni por el Gobierno Vasco, ni por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

6. El *Capítulo Segundo* del Decreto está destinado a ordenar la constitución de las mutualidades de previsión social, teniendo rango básico únicamente los arts. 14 a 16, 19, 22, 23, y 25 a 28. Con carácter general, se reprocha a estos preceptos el entrometerse en aspectos organizativos de esas entidades ajenos a la competencia autonómica exclusiva sobre mutualismo, según ambos Estatutos. El Abogado del Estado, por su parte, en defensa del Decre-

to sostiene que no se pueden disociar las normas reguladoras de la organización de las reguladoras de la actividad. Mas no fue ésta la interpretación seguida por la STC 86/1989 que —ya se ha dicho— mantuvo que la reserva de la competencia estatal para dictar bases de la actividad aseguradora «no podrá afectar al régimen jurídico estructural y funcional de tales mutualidades» (fundamentos jurídicos 7.º y 19); y que, de no ser así y admitirse una interpretación extensiva, sería inútil la distinción que los Estatutos de ambas Comunidades hacen entre la competencia exclusiva acerca del mutualismo en cuanto sector específico (art. 10.23 del Estatuto del País Vasco y art. 9.21 del Estatuto de Cataluña) y la inferior en alcance de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal en la ordenación de los seguros [art. 11.1 a) del Estatuto del País Vasco y art. 10.1.4 del Estatuto de Cataluña]. Conviene también traer a colación que ello es así siempre y cuando el Estado no posea otro título competencial y concurrente (legislación mercantil, ordenación general de la economía) que justifique la naturaleza básica del precepto organizativo. Y todo ello sin perjuicio de lo que resulte de un examen pormenorizado de cada uno de los artículos impugnados.

La *Sección 1.ª* establece los requisitos fundacionales de las mutualidades de previsión social. El art. 14 permite que sean constituidas por cualquier persona física o jurídica, condición de acceso a esta actividad que ya viene prevista en la Ley 33/1984, art. 17.1, y no fue considerada inconstitucional en su día, y es claro su alcance básico para el ejercicio uniforme de esta actividad en todo el territorio del Estado; y el mandato de sujeción a lo exigido por dicha Ley y el Reglamento de desarrollo —que discute la Generalidad— es en sí mismo obvio y no invade, sin necesidad de mayores razonamientos, competencia alguna.

En cambio, los arts. 15 y 16 por su contenido organizativo deben quedar en el seno de la competencia exclusiva autonómica sobre mutualismo. En efecto, el art. 15 está referido al acuerdo de fundación y en él se prevén los requisitos con que habrán de adoptarse tales acuerdos para la constitución de las Mutualidades de Previsión Social, lo relativo a sus Estatutos y a las aportaciones de los socios y entidades o personas protectoras; y en el art. 16 la necesidad de formalizar el acuerdo de fundación en escritura pública y lo concerniente a la solicitud y requisitos temporales y de procedimiento para obtener la correspondiente autorización administrativa. Cuestiones todas ellas que por referirse a cuestiones internas y organizativas de las mutualidades son de la competencia de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña en virtud de la competencia exclusiva que tienen atribuida en sus Estatutos (art. 10.23 del Estatuto del País Vasco y 9.21 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). A este respecto ha de recordarse nuevamente lo declarado en la STC 86/1989 (fundamentos jurídicos 7.º y 19) en el sentido de que las normas básicas no pueden afectar al régimen jurídico estructural y funcionamientos de las mutualidades que queda dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, ya que de no ser así sería inútil la competencia exclusiva que tienen atribuida acerca del mutualismo en cuanto sector específico.

No así, el art. 19 (*Sección 2.ª*) que prevé la concesión de ventajas fiscales a las mutualidades conforme a las disposiciones específicas de cada tributo. Es patente que sólo el Estado puede conceder beneficios fiscales previstos en su propia legislación, sin perjuicio de que, en su caso, las Comunidades Autónomas competentes hagan otro tanto respecto de sus propios tributos.

El art. 20 (*Sección 3.ª*), relacionado con el patrimonio de estas entidades, se impugna erróneamente por el Gobierno Vasco, ya que es claro que el art. 9 del Decreto no concede carácter básico a dicho precepto.

En cambio, tiene naturaleza básica el art. 22, apartado a), por ser reproducción del art. 16.3 de la Ley 33/1984 y también por remitirse en su párrafo tercero al art. 2 bis de la misma Ley, estableciendo la disposición final primera de dicha Ley al carácter básico de estos preceptos, manteniéndose dicha calificación en nuestra repetida STC 86/1989. Y lo mismo hay que decir de la letra b) del citado art. 22 del R.D. que reproduce sustancialmente el art. 16.4 de la Ley declarado básico en ella.

En cuanto a los arts. 26 a 28 integrantes de la Sección 6.ª del Capítulo Segundo del Decreto, declarados básicos por el art. 9 del mismo, hay que decir lo siguiente: Que el art. 26 es básico, efectivamente, en sus apartados 1 y 2 por ser reproducción de lo establecido en el art. 23, apartados 1.2 y 3 de la Ley que se configuran en ella como básicos, pero este carácter no alcanza a lo dispuesto en los núms. 3 y 4 del art. 26 del Decreto, pues la Ley en su Disposición final primera excluyó el carácter de básicos de los núms. 4, 5 y 6 del art. 23 y, por tanto, no puede el Reglamento atribuir tal condición a lo que no la tiene por expresa disposición de la Ley; y como lo regulado en los núms. 3 y 4 del art. 26 del Decreto se refiere a lo excluido de básico por la Ley, lo establecido en estos apartados no tiene la naturaleza básica que les atribuye al art. 9 del Decreto. La regulación de la materia comprendida en dichos apartados corresponde, pues, a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencia en la materia y, por tanto, a las actoras en este conflicto. En cambio, si tienen carácter básico los arts. 27 y 28. El 27 porque desarrolla y complementa reglamentariamente lo establecido con carácter básico por el art. 24 de la Ley y en este precepto, cuya condición de básico viene determinada en la disposición final primera de la Ley y mantenida por nuestra STC 86/1989, se hizo remisión expresamente respecto de las materias en él reguladas, a lo que se determine en el Reglamento y es esta determinación, relacionada con la actividad aseguradora y con la solvencia y garantía de estas Entidades, lo que sustancialmente se hace en el Real Decreto impugnado. Y también es básico el art. 28 del Decreto por su directa conexión con el art. 19 de la Ley, referido a las garantías financieras de los Montepíos y Mutualidades de Previsión Social.

Respecto del art. 23 (Sección 5.ª), la condición de socio o mutualista es inseparable de la del tomador del seguro o asegurado y ello es un extremo básico [según el art. 16.2 d) de la Ley 33/1984 al que se remite ese artículo] y los aspectos que ahora se regulan en el Decreto son meramente complementarios de éste.

7. Al funcionamiento de los órganos sociales se destina todo el *Capítulo Tercero* (arts. 29 a 36) del Decreto: régimen de los órganos sociales, asamblea general y condiciones de deliberación y votación, composición de la Junta Directiva, carácter gratuito de los administradores, régimen de asistencia, comisión de control, contabilidad, etc.

El Gobierno Vasco lo rechaza en su totalidad por afectar a extremos organizativos y sin hacer un mayor y detallado esfuerzo argumental en su impugnación. Pero es el caso que el art. 9 del Decreto no declara básicos todos los artículos integrantes del *Capítulo Tercero*, sino exclusivamente los arts. 29.1, 33 y 36. En el art. 29.1 se establece la sujeción de estas Entidades en su funcionamiento y, «en particular, la composición y competencias de los órganos rectores a lo establecido en este Reglamento y, en su defecto, a los arts. 29 a 35 del Reglamento General relativos a Sociedades mutuas». Se trata, pues, de materia organizativa y así resulta de los preceptos del Reglamento General al que se remite (R.D. 1.348/1985, de 1 de agosto) en los que se regula el funcionamiento de los órganos de gobierno de estas Entidades. Por tanto, el precepto se adentra en cuestiones de funcionamiento y organización del Mutualismo de Previsión Social que, como ya hemos

dicho, es competencia de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia y, consiguientemente, de las que han promovido el presente conflicto. En cambio, respecto del art. 33 que establece el carácter gratuito de los administradores que no podrán percibir ninguna remuneración por su gestión, es algo connatural o esencial a la actividad del mutualismo y se prevé como básico en el art. 16.2 g) de la Ley 33/1984 y, finalmente, la obligación que establece el art. 36 de llevar una contabilidad que se ajuste a «los preceptos del Código de Comercio, Plan General de Contabilidad...», es un deber que deriva de la obligación de someterse a la legislación general mercantil (art. 149.1.8 de la Constitución) —como se dijo en la STC 86/1989— en la medida en que resulte de aplicación en la materia. Desde la perspectiva competencial estos artículos no ofrecen, pues, reparo alguno.

En suma, salvo los arts. 33 y 36 del Capítulo Tercero declarados básicos por el art. 9, el resto de los artículos de este Capítulo incluido el 29.1 que atañen al funcionamiento de los órganos sociales de las mutualidades, no son básicos y pueden, por tanto, ser sustituidos en su legislación por las Comunidades Autónomas competentes.

8. Dentro del *Capítulo Cuarto* sobre disolución y liquidación de las entidades de previsión social, son básicos los arts. 37.1, 38 y 39. Preceptos que la Generalidad no impugna y que el Gobierno Vasco discute genéricamente en el suplico de la demanda (que sólo considera competencia estatal la *Sección 6.ª* del Capítulo Segundo), pero sin que aporte específicos y concretos razonamientos que justifiquen el vicio de incompetencia alegado, como tendría que hacer por ser carga procesal de quien los denuncia según se dijo en la STC 11/1981 (fundamento jurídico 3.º). Así las cosas, no puede este Tribunal razonar en abstracto sobre un inexistente contenido del conflicto, pues cuando el proceso constitucional atiende a controversias fundadas en una *vindicatio potestatis* la carga del actor es pormenorizar el despojo competencial que denuncia es si cabe mayor que en otros procesos.

Pero es que, además, el art. 37.1 es básico porque es reproducción del art. 30.1 de la Ley 33/1984 que en su Disposición final primera lo califica como tal. Igual ocurre con los arts. 38 y 39.1 que reproducen los arts. 29 y 31.1 de la Ley que, por disposición de ésta, ostentan dicho carácter. A los restantes apartados del art. 39 les es de aplicación la doctrina expuesta en el párrafo anterior. En lo que se refiere, en concreto, el art. 39.2 no cabe duda de que la materia de liquidación corresponde a la actividad aseguradora y afecta a la solvencia y garantía de estas Entidades, si bien ha de entenderse que la referencia al régimen general de liquidación y la remisión a los arts. 30 y 31 de la Ley 33/1984 y a los correspondientes del Reglamento, no se refiere a los preceptos que la Ley y el Reglamento han excluido del carácter básico.

9. En el *Capítulo Quinto*, fusión o federación de montepíos y mutualidades, son básicos varios artículos. La Generalidad impugna el art. 40 (*Sección 1.ª*), que regula por remisión al art. 28 de la Ley 33/1984 la fusión y escisión de las mutualidades y montepíos «de acuerdo con el régimen general de las compañías aseguradoras», aduciendo de nuevo que son éstas cuestiones internas u organizativas. Pero tiene razón el Abogado del Estado al señalar que esta normativa básica completa lo dispuesto sobre escisión y fusión en el art. 20 de la Ley 33/1984, que no contiene una regulación exhaustiva de la materia que agote la competencia autonómica, a la par que se contrae a aspectos conectados con la actividad aseguradora para la consecución de un todo homogéneo.

10. De los Capítulos Sexto (inspección) y Séptimo (régimen sancionador), la Generalidad discute de manera detallada los arts. 50, 51, 52 y 53, por atribuir la competencia sancionadora a la Administración que haya asumido la función ejecutiva (art. 52.2), y no hacerse referencia

a la potestad normativa de la Comunidad sobre sanciones, mas esta previsión no puede ni siquiera virtualmente transgredir la competencia autonómica, ya que se limita a hacer explícita una evidente regla de competencia; y debe entenderse que ello no impide en modo alguno el ejercicio de dichas potestades normativas en virtud de los Estatutos.

Por otra parte lo dispuesto en los artículos integrantes de estos Capítulos, tienen el carácter básico que les asigna el art. 9 del Decreto por ser, en lo sustancial, reproducción y no desarrollo de lo establecido en los arts. 42 a 45 de la Ley 33/1984 que les atribuye tal calificación. Así el art. 50 del Decreto (infracciones administrativas), se corresponde con el art. 43 de la Ley; el art. 51 (sanciones) reproduce el art. 51 de la Ley; lo mismo ocurre con el art. 52 (competencia y procedimiento) que se regula en el art. 45 de la Ley, y, en fin, con relación a las medidas cautelares, el art. 53 del Decreto se remite «a los previstos en el art. 42 de la Ley 33/1984», cuyo carácter básico viene reconocido en la disposición final de dicha Ley.

Igualmente no adolece de vicio alguno de incompetencia la Disposición transitoria primera, que determina plazos para adaptarse a la nueva normativa, y que la Generalidad discute por agotar la materia supuestamente básica. Pero esa Disposición simplemente reproduce de manera literal la Disposición transitoria cuarta de la Ley 33/1984 y, es patente, que sólo los órganos generales del Estado pueden prever y ordenar de manera uniforme ese régimen transitorio derivado del cambio del antiguo Derecho al nuevo.

11. Resumiendo lo expuesto en los fundamentos anteriores, sólo los arts. 15, 16 y 26 (apartados 3.º y 4.º) del Capítulo Segundo del Decreto y el art. 29.1 del Capítulo Tercero, carecen del carácter de básicos que les atribuye el art. 9 del citado Decreto. Por tanto, dichos preceptos invaden la competencia estatutaria sobre mutualidades y no son de aplicación directa en el territorio de las Comunidades actoras.

B) *Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 9 de abril de 1987, por la que se desarrolla el Reglamento de Entidades de Previsión Social, aprobado por Real Decreto 2.615/1985, de 4 de diciembre.*

12. La Orden precitada desarrolla el Reglamento de Entidades de Previsión Social en lo atinente a la regulación de los órganos sociales. Denuncia el Gobierno Vasco que el Estado carece de potestad para emanar bases en todo lo que no sea actividad aseguradora de las mutualidades y, en lo que así pueda considerarse, las bases ya han sido fijadas en el Capítulo Cuarto de la Ley 33/1984. De forma complementaria de este razonamiento, la Orden impugnada o bien invade la competencia exclusiva sobre mutualidades (art. 10.23 del Estatuto), en lo que se refiere a la actividad organizativa interna, o bien transgrede la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la ordenación de los seguros [art. 11.2 a) del Estatuto], en cuanto afecte a la actividad externa o aseguradora.

Por su parte, el Abogado del Estado señala que los aspectos estructurales y los de actividad aseguradora son con frecuencia indisolubles, como se reconoció en la STC 1/1982, e invoca además de la competencia estatal sobre ordenación básica de los seguros (art. 149.1.11 de la Constitución), los títulos sobre legislación mercantil (art. 149.1.6) y ordenación general de la economía (art. 149.1.13).

El planteamiento impugnatorio de carácter general del Gobierno Vasco no puede ser aceptado, puesto que ya se ha razonado en el fundamento jurídico 4.º que las bases estatales en materia de ordenación de la actividad aseguradora no se agotan en la citada Ley 33/1984 y cabe un complemento reglamentario de las mismas, siempre y cuando no afecte a aspectos estructurales y organizativos de carácter interno de las mutualidades.

Tampoco puede aceptarse la posición del Abogado del Estado en sus alegaciones, señalando como cobertura competencial para dictar la Orden objeto del conflicto los títulos estatales sobre legislación mercantil y ordenación general de la economía (art. 149.1.6 y 149.1.13 de la Constitución). Así, en momento alguno se justifica por la representación del Gobierno de la Nación en qué medida la regulación establecida afecta con una incidencia directa a la ordenación general de la economía, ni que sea esta relación la finalidad perseguida por las medidas discutidas, relación que no se puede dar por supuesta pues, como se dijo en la STC 186/1988 (fundamento jurídico 8.º), el título sobre ordenamiento general de la economía hace posible la intervención del Estado en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas —como aquí ocurre—, pero éstos no deben quedar en ningún caso vacíos de contenido en virtud de esa intervención estatal que sólo debe llegar «hasta donde lo exija el principio que instrumenta». Tampoco es de aplicación a la Orden controvertida el título del Estado sobre legislación mercantil, porque éste no es un título para fijar directamente bases sobre mutualidades, sino la simple constatación de que «las Comunidades Autónomas deberán respetar esa legislación en su integridad en la medida en que sea aplicable al mutualismo de previsión social» (STC 86/1989, fundamento jurídico 3.º).

13. Centrada la controversia en torno al alcance de las bases estatales sobre la ordenación de la actividad aseguradora, debe sostenerse lo que a continuación se expone respecto de los distintos artículos impugnados de la Orden (arts. 1, 2, 3 apartados 5, 6 y 7; 4 y 5).

El art. 1 regula en sus dos apartados la incorporación de socios a las Mutualidades. Es éste un problema interno y organizativo de esas entidades, encuadrado en el ámbito de la competencia autonómica exclusiva sobre mutualismo que la Orden controvertida en este extremo invade.

Los gastos de administración de las mutualidades de previsión social se ordenan en el art. 2 mediante la fijación de un límite máximo del 25 por 100 del total de las cuotas recaudadas en el ejercicio «o, en su caso, el límite fijado por el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma». No puede entenderse este artículo viciado de incompetencia, pues, con técnica correcta para una norma básica, se establece un mínimo común normativo, con el fin de garantizar la solidez financiera de estas mutualidades en todo el territorio nacional, y se permite que las Comunidades Autónomas competentes fijen, en su caso, umbrales más altos y rigurosos. Por lo demás, el art. 16.2 h) de la Ley 33/1984 establece como básico que «los gastos de administración no podrán exceder del límite fijado por el Ministerio de Economía y Hacienda o, en su caso, por el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma».

El art. 3.5 permite a la Dirección General de Seguros exigir la instrumentación de nuevos planes de reaseguro y la adaptación de los contratos a los mismos, cuando así lo exija garantizar «un nivel adecuado de estabilidad». Es clara la conexión de la medida con la actividad aseguradora, así como que tiene por finalidad la garantía y la solvencia de las entidades aseguradoras que concurren en el mercado, y, en definitiva, debe reconocerse la naturaleza básica de la norma que se apoya en la previsión básica del art. 16.2 i) de la Ley 33/1984.

Según el art. 3.6, las Federaciones o la Confederación Nacional, directamente o a través de sus servicios de reaseguro, deberán remitir a la Dirección General antes del día 1 de enero de cada año ciertos datos respecto de los contratos que vayan a entrar en vigor en dicha fecha; acuerdos de fijación del límite de su capacidad de retención de los riesgos aceptados, y una relación de Entidades y Federaciones tanto aceptantes como cedentes con las que hayan establecido convenios de reaseguro aceptado



o cedido y modalidades practicadas. También aquí, a la luz del contenido expuesto, es clara la relación de la medida con las condiciones de garantía y solvencia de las entidades aseguradoras que concurren en el mercado y, por tanto, la dimensión básica de la ordenación con cobertura legal en el art. 16.2 i) de la Ley 33/1984.

El art. 4 recopila las Leyes por las que se rige el contrato de seguro y, amén de no innovar el ordenamiento jurídico en modo alguno, atañe claramente al título competencial del Estado ex art. 149.1.11 de la Constitución.

Finalmente, el art. 5 prevé que los Estatutos de las mutualidades deberán contener normas concretas para que se produzca «una participación efectiva de los mutualistas en el gobierno de la entidad... sin perjuicio de las competencias en esta materia de los órganos competentes de las respectivas Comunidades Autónomas». Pese a la clara estructura normativa propia de un precepto de naturaleza básica que este artículo tiene, es menester resaltar que afecta a una cuestión estatutaria y de organización interna de estas mutualidades, aspecto para el cual el Estado no puede encontrar cobertura en el art. 149.1.11 de la Constitución, y debe dejarse a las potestades normativas de las Comunidades Autónomas competentes.

14. En suma, los arts. 1 y 5 de la Orden referidos, respectivamente, a la incorporación de socios mutualistas y al funcionamiento participativo de los órganos sociales, no pueden resultar de aplicación directa en el ámbito de las Comunidades Autónomas actoras que ostentan en sus respectivos Estatutos competencia exclusiva sobre mutualismo.

*C) Oficio de la Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda, de 21 de mayo de 1987, que deniega la remisión a la Generalidad de Cataluña de la documentación presentada por la Agrupación Mutua del Comercio y de la Industria, a efectos de su inscripción.*

15. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promueve un conflicto positivo de competencia frente a la «Resolución» —así la denomina la demanda— precitada. Señala el Abogado del Estado que no hay tal «Resolución», sino sencillamente un escrito del Director General de Seguros del Ministerio de Economía y Hacienda al Director General de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad en respuesta a su solicitud de remisión a este centro de la documentación relativa a las entidades de previsión social enumeradas en la relación 1.ª del Anexo al Real Decreto 2.432/1983, de 20 de julio, de traspasos en materia de mutualidades; hecha esta salvedad, el propio Abogado del Estado reconoce que en este escrito existe —como efectivamente sucede— una clara afirmación de la competencia por parte del Estado.

A la vista del contenido de este oficio, es un dato cierto que se encuentra motivado en Derecho, según un dictamen de la asesoría jurídica de esa Dirección General, y fundado en distintos preceptos constitucionales y estatutarios y, especialmente, en lo dispuesto en el art. 39 de la Ley 33/1984. En él se afirma la competencia estatal para ejercer las funciones de control en materia de seguros en relación con la Agrupación Mutua del Comercio y de la Industria —quien había solicitado de la Administración del Estado una actuación— por «ser nacional su ámbito de actividad». Es patente que el oficio evidencia la existencia de una controversia competencial entre ambas Administraciones implicadas; y es jurisprudencia consolidada de este Tribunal respecto de las «disposiciones, resoluciones y actos» (art. 63.1 de la LOTC en relación con los arts. 61.1 y 62 de la misma Ley) impugnables en vía de conflicto constitucional aquella que predica que lo importante a estos efectos no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias supuestamente

lesivo del orden constitucional; jurisprudencia que ha permitido entablar conflictos frente a actos de trámite, circulares o instrucciones, comunicaciones, «comunicados de colaboración» o, incluso, excepcionalmente la actuación material (todo ello según se expone en las SSTC 143/1985, 57/1983, 27/1983, 33/1982, 102/1988, 137/1989, etc.). No puede, por consiguiente, obstaculizarse la solución de esta controversia constitucional a causa del escrito frente al cual la Administración actora entabla el conflicto, como acaba por reconocer el propio Abogado del Estado.

16. Los términos en que la Generalidad suscita el conflicto son sustancialmente estos: el art. 39 de la Ley 33/1984 y el art. 8 del Reglamento de Entidades de Previsión Social modifican el acuerdo alcanzado en el citado Real Decreto 2.432/1983 de traspasos en materia de mutualismo, restringiendo el alcance de la competencia estatutaria (art. 9.21), tal y como había sido interpretada en los acuerdos de la Comisión Mixta y en dicho Decreto de transferencias. Para el ejercicio de la función de registro es preciso ahora la existencia de un triple punto de conexión territorial: además de tener el domicilio social la entidad en Cataluña —según pedía el Decreto de traspasos—, poseer el mismo límite territorial su actividad u operaciones y la localización de los riesgos que se aseguren. Así—se denuncia—la relación 1.ª del Anexo de ese Decreto incluía la Agrupación Mutua del Comercio y de la Industria entre aquellas cuya documentación obraba en el correspondiente Registro estatal y se transfería a la Comunidad Autónoma. Y, en ejercicio de esta competencia, la Generalidad aprobó el Decreto 130/1984, de 17 de abril que, entre otros extremos prevé, la constitución de un Registro de Mutualidades de Previsión Social Voluntaria de Cataluña. Y «ni la Ley 33/1984 ni el Real Decreto 2.615/1985 son disposiciones de rango bastantes como para redefinir el contenido del Real Decreto de traspasos», de forma que el Estado reasuma funciones ya transferidas. Como segunda argumentación, de carácter subsidiario, se sostiene que el criterio de la localización del riesgo acogido por los preceptos estatales indicados es impracticable e inadecuado para determinar la Administración competente.

Sin embargo, el planteamiento impugnatorio principal acerca del pretendido alcance delimitador de competencias del referido Decreto de transferencias no puede ser aceptado. Según se resolvió en la STC 86/1989 (fundamento jurídico 10), al analizar este mismo alegando y respecto del mismo Decreto de transferencias, nada impide que una Ley que incorpora las bases de la regulación de una materia emplee de manera distinta que un Decreto de transferencias anterior, un nuevo criterio delimitador del ámbito de aplicación de las competencias autonómicas; es esto algo bien distinto a que el legislador estatal intente modificar unilateralmente el contenido de un Decreto de traspasos y, por consiguiente, el ejercicio que de sus atribuciones hubiera hecho la Comisión Mixta en sus acuerdos. La invocación que en la demanda se hace de la doctrina expuesta en la STC 76/1983 (fundamento jurídico 28), no puede olvidar que allí mismo se sostuvo que los acuerdos de las Comisiones Mixtas no pueden excluir las competencias que en virtud de sus títulos correspondían al Estado. Lo atinado de este razonamiento obliga a que se reitere ahora al enjuiciar la misma tacha, ya que, como recuerda el Abogado del Estado, la función de un Decreto de transferencias (que incidentalmente y con carácter instrumental de los traspasos de bienes y servicios, fije puntos de conexión de las competencias autonómicas) no puede vincular de manera perpetua la labor del legislador estatal en el ejercicio de sus títulos competenciales. Este mismo criterio sustentado en la citada STC 86/1989 se ha mantenido por este Tribunal en muchas otras resoluciones: los Decretos de

transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios humanos y materiales necesarios para ejercerlas (SSTC 87/1983, fundamento jurídico 4.º; 8/1983, fundamento jurídico 4.º; 102/1985, fundamento jurídico 2.º; etc.); todo ello, sin perjuicio, de su posible alcance interpretativo y, en su caso, de su virtualidad para articular mecanismos de cooperación.

Es perfectamente posible desde la perspectiva de las reglas de deslinde competencial, en consecuencia, que el art. 39.2 de la Ley 33/1984 exija que la competencia autonómica de desarrollo normativo y ejecución de las bases de ordenación de los seguros opere respecto de las entidades cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de los riesgos que aseguran se limiten al territorio de la Comunidad; y que la competencia sobre las mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social, que ostentan estatutariamente de manera exclusiva algunas Comunidades Autónomas, opere también «con el ámbito indicado en el número anterior» (apartado 3.º del mismo art. 39). Nada impide, pues, el ejercicio de una actividad autonómica de registro junto a la estatal, según se interpretó el art. 17.2 de la Ley 33/1984 en la STC 86/1989, fundamento jurídico 20).

No puede por tanto accederse al *petitum* que en la demanda de este conflicto se formula: «que se declaren nulas las actuaciones emprendidas por el citado Centro directivo que hayan podido concluir con la inscripción de dicha entidad en el Registro Especial de Mutualidades de Previsión Social». Pues la Agrupación Mutua del Comercio y de la Industria posee un ámbito de actividad nacional que no niega la Generalidad y que pone de manifiesto el hecho de que sea la propia Agrupación quien solicitó de la Dirección General de Seguros su actuación.

### FALLO

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

#### Ha decidido

1.º Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Autónoma de Cataluña, la competencia de lo establecido en los arts. 15, 16, 26, apartados 3.º y 4.º; y 29, apartado 1.º, del Real Decreto 2.615/1985, de 4 de diciembre y que, por tanto, tales preceptos no son aplicables directamente en el ámbito territorial de dichas Comunidades Autónomas.

2.º Declarar que corresponde a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña, la competencia para regular lo establecido en los arts. 1 y 5 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 9 de abril de 1987, dictada en desarrollo del citado Real Decreto y que, por tanto, dichos preceptos no son de aplicación directa en las citadas Comunidades Autónomas.

3.º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de diciembre de mil novecientos noventa y dos.—Firmado: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Luis López Guerra, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Alvaro Rodríguez Bereijo, Vicente Gimeno Sendra, José Gabaldón López, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón, Carles Viver i Pi-Sunyer.—Rubricado.

1242

*Pleno. Sentencia 221/1992, de 11 de diciembre de 1992. Cuestiones de inconstitucionalidad 1.062/1988 y 2.191/1990 (acumuladas). En relación con el art. 4 del Real Decreto-ley 15/1978, de 7 de junio, y el art. 355, apartado 5, del Texto Refundido del Régimen Local aprobado por Real Decreto 781/1986, de 18 de abril. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver i Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 1.062/88, formulada por la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, sobre supuesta inconstitucionalidad del art. 4 del Real Decreto-ley núm. 15/1978, de 7 de junio, y núm. 2.191/90, formulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sobre inconstitucionalidad del art. 355, apartado 5, del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por Real Decreto núm. 781/1986, de 18 de abril. Han sido partes el Abogado del Estado, y el Fiscal General del Estado, y Ponente el Magistrado don Julio Diego González Campos, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 8 de junio de 1988 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Presidente de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, al que se acompañaba Auto de 17 de mayo anterior en el que la citada Sala planteaba cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 4 del Real Decreto-ley 15/1978, de 7 de junio, por posible contraste con el principio de capacidad económica (art. 31.1 C.E.), con el principio de reserva de ley tributaria (art. 31.3 y 133 C.E.) y con el principio de autonomía municipal en su proyección tributaria (art. 140 y 142 C.E.); lo que en el supuesto que debe enjuiciar no es irrelevante para el fallo del recurso contencioso-administrativo, dado que en él se solicita el ajuste a la inflación del valor inicial en la base imponible del Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos, y su solución exige la aplicación de la norma de rango legal cuya constitucionalidad crea dudas a la Sala. Dicho escrito fue registrado con el núm. 1.062/88.

2. En los fundamentos jurídicos del Auto se argumenta, en síntesis, lo siguiente:

a) El art. 4 del Real Decreto-ley 15/1978, de 7 de junio, respecto al Impuesto Municipal del Incremento del Valor de los Terrenos, dice que «se autoriza al Gobierno, cuando razones de política económica así lo exijan, para aplicar correcciones monetarias en la determinación del valor inicial del período de imposición y, en su caso, el de las contribuciones y mejoras permanentes, en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos».

Ese impuesto municipal, en su modalidad principal, tiene como hecho imponible el incremento y diferencia de