

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15096 *Pleno. Sentencia 215/2012, de 14 de noviembre de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 5851-2003. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social. Competencias sobre ordenación de los seguros y mutualidades: nulidad de los preceptos legales que contradicen las normas básicas estatales que establecen un triple punto de conexión para delimitar las competencias autonómicas y prohíben a las mutualidades de previsión social participar como coaseguradoras en la cobertura de riesgos (STC 173/2005). Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5851-2003, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, frente a los arts. 1, 4 b), 23.1, 25 y la disposición final segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado de la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de septiembre de 2003, con invocación expresa del art. 161.2 CE, formuló recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social, citados en el encabezamiento de esta Sentencia.

El recurso se funda en los motivos que seguidamente se sintetizan.

a) Tras reproducir los preceptos legales impugnados, el recurrente entra a examinar «la distribución competencial en relación a mutualidades de previsión social». Dicho examen se inicia con la identificación de los títulos competenciales que concurren en este ámbito, mencionándose, de un lado, la competencia exclusiva asumida por la Generalitat de Cataluña en materia de «cooperativas, pósitos y Mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social» [art. 9.21 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979] y la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la ordenación básica del crédito, banca y seguros (art. 10.1.4 EAC), y de otro lado las competencias del Estado sobre las bases de la ordenación de los seguros (art. 149.1.11 CE) y las bases y coordinación de la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y, en exclusiva, sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE).

Señala el Abogado del Estado que la que califica de «difícil integración de esta fórmula de atribución de competencias» ha sido objeto de diversos pronunciamientos de este Tribunal Constitucional, entre los que destaca la STC 220/1992, de la que el Abogado del Estado resalta los siguientes extremos. La competencia exclusiva sobre mutualismo recogida en los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña no puede ser interpretada literalmente pues es preciso tener en cuenta los límites que resultan del marco constitucional y, en concreto, de la competencia básica estatal sobre ordenación de seguros (art. 149.1.11 CE). Como entonces se afirmara, en cuanto las mutualidades realicen o lleven a cabo actividades, como la aseguradora, les serán aplicables a esas actividades las bases de ordenación que el Estado haya establecido dentro de los límites de su competencia (FJ 7). Todo ello, sin perjuicio de que las normas básicas estatales sobre la actividad aseguradora deban respetar las peculiaridades del mutualismo de previsión social y no pueden 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» (ibídem).

Tras recordar que en la STC 86/1989 se admite la posibilidad de fijar lo básico mediante norma reglamentaria, el Abogado del Estado señala que, como también se dijo en la STC 35/1992, la competencia estatal de ordenación de los seguros concurre con otros títulos que también limitan la competencia autonómica en la materia, como son los relativos a la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), en la medida en que sea aplicable al mutualismo de previsión social, y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). De vuelta a la STC 86/1989, señala que de la misma se desprenden los siguientes criterios para deslindar las competencias estatales y autonómicas: el Estado puede establecer las bases para la ordenación de los seguros privados que incidirán sobre las mutualidades de previsión social en la medida en que estas entidades lleven a cabo actividad aseguradora, si bien dichas bases no han de comprender los aspectos estrictamente organizativos o estructurales de las mutualidades y, en su caso, otras funciones ajenas a la actividad aseguradora, por tratarse de materias de competencia autonómica.

b) Delimitado este marco general, el Abogado del Estado apunta que el art. 1 y la disposición final segunda de la Ley de mutualidades de previsión social de Cataluña se recurren porque establecen como puntos de conexión determinantes de la competencia autonómica el del domicilio o el del territorio donde se desarrolle la actividad principal. Por ello, ambos preceptos son contrarios al triple punto de conexión (domicilio social, ámbito de operaciones y localización del riesgo) que figura en el art. 69.2 de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, específicamente impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 453-1996.

Pues bien, como ya manifestara la Abogacía del Estado en aquel recurso de inconstitucionalidad, el art. 69.2 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados modifica ligeramente lo dispuesto con anterioridad por el art. 39.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación del seguro privado, donde también figuraba el triple punto de conexión, si bien ahora la localización del riesgo se escinde en localización del riesgo en sentido propio (seguros distintos del de vida) y asunción de los compromisos (seguros de vida). Sin embargo, hace hincapié el Abogado del Estado en que la variación es mínima y, en todo caso, perfectamente compatible con la doctrina de la STC 86/1989, FJ 11. La localización del riesgo coincide, a grandes rasgos, con la del interés asegurable, ya se trate de la ubicación del bien, ya de «las reglas civiles y mercantiles» (lugar de matriculación, lugar de firma residencia o domicilio del tomador). La asunción de los compromisos se produce en la residencia habitual del tomador, si es persona física, o en el domicilio social o sede de la sucursal, si se trata de persona jurídica, lo que viene a coincidir *grosso modo* con el criterio del domicilio para los seguros de personas a los que se hacía referencia en la STC 86/1989. A la vista de esta similitud apunta el Abogado del Estado la conveniencia de tomar en consideración que el mencionado precepto de la Ley 30/1995 se ha redactado con el cuidado de seguir escrupulosamente la doctrina constitucional reseñada.

Seguidamente, el Abogado del Estado recuerda que en la STC 86/1989 este Tribunal afirmó que «la facultad de determinar cuál es la norma válida aplicable en cada caso –estatal o autonómica– a las diversas entidades de seguros, es una competencia reservada al Estado por el art. 149.1.8 de la Constitución, que le atribuye la facultad para dictar ‘las normas para resolver los conflictos de leyes’. En relación con la actividad aseguradora, el Estado ha ejercido efectivamente tal competencia en el citado art. 39 LOSP, al establecer en su segundo apartado los tres puntos de conexión a que ya se ha hecho referencia» (FJ 9). Por su parte, el fundamento jurídico 11 de esa misma resolución exige, para mantener la constitucionalidad del precepto, interpretar los requisitos impuestos por el art. 39.2 de la Ley 33/1984 en la forma más acorde con las competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas, señalando al efecto ciertas matizaciones: a) que el «ámbito de operaciones» exige que la contratación de seguros se haga en el territorio de una Comunidad Autónoma, pero no obsta a que puedan realizarse fuera del mismo actividades instrumentales, y b) que la «localización del riesgo» asegurado no ha de identificarse con el lugar concreto en que el riesgo se consume, sino más bien con la localización del interés asegurado, esto es, el domicilio de la persona asegurada o la localización del inmueble.

Afirmada la constitucionalidad de la regulación que para las entidades de seguros se contiene en este precepto legal básico, procede el Abogado del Estado a defender su aplicabilidad a las mutualidades de previsión social. Conforme a lo dispuesto en los arts. 2.1 a) y 7.1 de la Ley 30/1995, y 2.1 del Reglamento de mutualidades de previsión social, aprobado por el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, estas mutualidades tienen la condición de entidades aseguradoras. Concretamente, el art. 44 del Reglamento establece en su apartado primero que «estarán bajo la competencia exclusiva de la Administración General del Estado aquellas mutualidades de previsión social cuyas actividades superen el territorio de una Comunidad Autónoma» y precisa en el apartado segundo que «se entenderá que las actividades de una mutualidad de previsión social superan el territorio de una Comunidad Autónoma cuando así pueda determinarse de acuerdo con los criterios de domicilio social, ámbito de operaciones y de localización de riesgos en el caso de los seguros distintos del de vida, y asunción de compromisos en el supuesto de los seguros de vida, según lo previsto en el artículo 69.2 de la Ley 30/1995.» Estas previsiones se corresponden adecuadamente con lo dispuesto en la Ley 30/1995, que remite al desarrollo reglamentario de las bases contenidas en su capítulo VI, y se atiene plenamente a la doctrina constitucional sobre la posibilidad de fijar lo básico a través de normas reglamentarias.

A continuación el Abogado del Estado, aplicando de nuevo la doctrina jurisprudencial contenida en la STC 220/1992, afirma que el art. 44 del Reglamento de mutualidades de previsión social en nada innova o sobrepasa el ámbito de lo básico delimitado por el legislador, ciñéndose a reproducir los tres puntos de conexión que figuran en el art. 69.2 de la Ley 30/1995. Advertido esto, y constatado que los preceptos de la ley autonómica controvertida no respetan las bases fijadas por el legislador estatal, se postula la consecuente declaración de inconstitucionalidad de los mismos.

c) En un mismo bloque se exponen conjuntamente las razones en las que se fundamenta la impugnación de los arts. 4 b), 23.1 y 25 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social.

El Abogado del Estado comienza su exposición por el art. 23.1 de la ley autonómica, al que reprocha haber incurrido en extralimitación competencial porque amplía la gama de prestaciones que, conforme a la legislación básica en materia de seguros, pueden llevar a cabo las mutualidades de previsión social de competencia autonómica. Pese a que el precepto legal en cuestión añade a esa ampliación la cautela de que se llevará a cabo «de acuerdo con la normativa básica aplicable», con ello no se subsana el vicio de inconstitucionalidad que ahora se denuncia pues el artículo vulnera la legislación básica estatal que establece el triple punto de conexión para delimitar las competencias sobre mutualidades de previsión social.

Conforme a los arts. 11, 65 y 66 de la Ley 30/1995, de ordenación y supervisión de los seguros privados, y 4, 15, 16, 18 y 19 del Reglamento de mutualidades de previsión social, éstas deben operar por prestaciones y necesitan, para operar por ramos, disponer de una autorización de ampliación de prestaciones, para lo que es imprescindible ser titular de una autorización válida para todo el espacio económico europeo [art. 66.2 a) de la Ley 30/1995]. Sin embargo, las mutualidades de previsión social de competencia autonómica no pueden ser titulares de esa autorización previa pues el art. 6.5 de la Ley 30/1995 limita su concesión a que la entidad solicitante ejerza su actividad en un territorio de ámbito no menor del nacional, requisito reiterado en el art. 11.2 del Reglamento de mutualidades de previsión social.

El art. 66.2 a) de la Ley 30/1995 se encuentra impugnado en el recurso de inconstitucionalidad 453-1996. En ese proceso constitucional la Abogacía del Estado ha razonado extensamente acerca de la constitucionalidad de dicho precepto legal, destacando que en él se concreta el ejercicio de la competencia estatal de fijación de las bases de la ordenación de los seguros (art. 149.1.11 CE) y no representa un artificio lesivo de la competencia catalana en materia de mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social (art. 9.21 EAC). Y recuerda que, en virtud de ese precepto legal, la mutualidad que pretenda ampliar sus prestaciones no sólo debe superar determinadas magnitudes financieras en fondo mutual, margen de solvencia, fondo de garantía y provisiones técnicas que la asimilen a una mutua a prima fija desde el punto de vista económico-financiero y la conviertan empresarialmente en una entidad aseguradora perfecta y plena [art. 66.2 c) de la Ley 30/1995], así como sujetarse a la clasificación por ramos [art. 66.2 d)], desarrollar su actividad durante un tiempo prudencial [primer inciso del art. 66.1 a)] y en condiciones financieras sanas [art. 66.2 b)], sino que también debe poder desarrollar su actividad en todo el espacio económico europeo [segundo inciso del art. 66.2 a)], lo que obviamente amplía sus posibilidades de captación de fondos de su clientela y exige unos planteamientos técnicos aseguradores a gran escala. Son, por tanto, razones de economía empresarial del seguro, fundadas en una cierta idea del tipo de empresa de seguros en que se debe haber convertido una mutualidad de previsión social que pretende ampliar sus prestaciones, lo que se encuentra en la base de los requisitos exigidos por el art. 66.2 de la Ley 30/1995.

Recordadas estas tesis, es claro, siempre en opinión del Abogado del Estado, que para el legislador nacional el desarrollo de la actividad en el espacio económico europeo no es algo abierto a toda entidad de seguros o de previsión sino únicamente a aquellas que alcancen un cierto nivel empresarial y financiero, y así lo refleja la norma básica dictada al efecto. Sin embargo, con los puntos de conexión marcados por la ley impugnada se permite la existencia de mutualidades de competencia autonómica que operen más allá del territorio de la Comunidad Autónoma y que abarquen el conjunto del territorio nacional. Ello implica un cumplimiento formal del requisito exigido por la normativa básica, en cuanto operaría sobre el conjunto del territorio nacional, pero una vulneración material de la base estatal, que no permite a las mutualidades de competencia autonómica optar a la ampliación de prestaciones.

Por lo que se refiere a los arts. 4 b) y 25 de la Ley de mutualidades de previsión social de Cataluña, entiende el Abogado del Estado que incurren también en una extralimitación competencial por extender indebidamente la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social. En concreto, denuncia que ambos preceptos son contrarios a lo dispuesto con carácter básico en el art. 64.3 h) de la Ley 30/1995, que prescribe que las mutualidades «asumirán directamente los riesgos garantizados a los mutualistas, sin practicar operaciones de coaseguro ni aceptación en reaseguro, pero pudiendo realizar operaciones de cesión de reaseguro con entidades aseguradoras autorizadas para operar en España». Este precepto, por tanto, prohíbe a las mutualidades de previsión social realizar operaciones de coaseguro o de aceptación en reaseguro, admitiendo únicamente la cesión de reaseguro. Se trata de una previsión orientada a garantizar un mínimo de solvencia de estas entidades y representa, por consiguiente, un cautela establecida en favor de los asegurados y beneficiarios en todo el territorio nacional, sin perjuicio de que,

lógicamente, la Comunidad Autónoma de Cataluña pueda establecer exigencias más rigurosas en el ámbito de sus competencias. Pero lo que no puede es autorizar la realización de operaciones prohibidas por la normativa estatal, ignorando ésta y vulnerando con ello el orden constitucional de distribución de competencias.

d) Se impugna, por último, el apartado primero de la disposición final segunda porque «implica una inequívoca asunción de competencias vía legislación ordinaria que resulta contraria a las previsiones del bloque de constitucionalidad».

Con carácter previo invoca el Abogado del Estado la doctrina recogida en el fundamento jurídico primero de las SSTC 1/1982 y 18/1982 acerca de las relaciones existentes entre la normativa básica estatal y la legislación autonómica de desarrollo. Apunta igualmente que lo establecido en la disposición final controvertida no se corresponde con el art. 1 de la propia ley autonómica, conforme al cual el objeto y ámbito de aplicación se circunscribe a las mutualidades de previsión social, a pesar de lo cual el apartado que ahora nos ocupa trata de proyectar su regulación a entidades distintas, cuales son las mutuas de seguros, los planes y fondos de pensiones, las sociedades gestoras de los anteriores, y cualquier otra persona o entidad que exista o pueda existir en el futuro y que lleve a cabo actividad aseguradora, ampliando así el ámbito subjetivo de aplicación de la ley, lo que comporta la asunción de competencias distintas de las estatutariamente atribuidas a la Generalitat de Cataluña.

El apartado primero de la disposición final segunda recurrida plasma así la pretensión de que la Comunidad Autónoma de Cataluña asuma, respecto de las mutuas de seguros, la totalidad de competencias que el art. 69.2 de la Ley 30/1995 le atribuye en materia de cooperativas de seguros y mutualidades de previsión social, es decir, además de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de lo básico, la competencia exclusiva en materia de organización.

Asimismo, en la citada disposición final se mencionan los planes y fondos de pensiones y sus sociedades gestoras, respecto de los que puede afirmarse que, si bien no existe en la normativa básica reguladora de los mismos previsión alguna relativa a los puntos de conexión para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, les resulta de aplicación el art. 69 de la Ley 30/1995. Y ello porque, según reiterada jurisprudencia (SSTC 86/1989 y 330/1994), la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases de una determinada materia comprende también la de definir el ámbito de aplicación de las normas básicas correspondientes, así como la exclusiva para establecer las normas que permitan solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de las normas (art. 149.1.8 CE), competencia que cabe traducir en la fijación de los puntos de conexión.

Finalmente, la expresión «cualquier otra persona o entidad, presente o futura, que lleve a cabo actividad aseguradora» utilizada por la disposición final que nos ocupa adolece de excesiva ambigüedad, permitiendo considerar incluidos en ella a los mediadores de seguros y los peritos de seguros. En relación con los primeros, la STC 330/1994 declaró constitucionalmente lícita la regulación contenida en el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de mediación en seguros privados, apartado en el que se circunscribía la competencia autonómica sobre los mediadores de seguros y sus corporaciones profesionales a partir de un doble punto de conexión: domicilio y ámbito de operaciones. Por lo que respecta a los peritos de seguros, si bien la normativa básica reguladora de los colaboradores de la actividad aseguradora, contenida en la disposición adicional quinta de la Ley 30/1995, no recoge previsión alguna sobre puntos de conexión, procedería, sin duda, y siempre en opinión del Abogado del Estado, la aplicación del art. 69 de esa misma ley.

De acuerdo con los razonamientos resumidamente expuestos, el Abogado del Estado concluye su escrito solicitando de este Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social.

2. Mediante providencia de 21 de octubre de 2003, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como dar

traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; igualmente, se tuvo por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales impugnados, desde la fecha de interposición del recurso para las partes, y desde el día en que apareciese publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para terceros. Como último acuerdo figuraba el de publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», lo que se llevó a efecto en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 262, de 1 de noviembre de 2003, y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 4002, de 4 de noviembre de 2003.

3. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 31 de octubre de 2003, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

4. El 4 de noviembre de 2003 se recibió en el Registro General de este Tribunal Constitucional escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña en el que solicitaba que se tuviera por personada a la Cámara en el presente proceso constitucional y que se le concediera una prórroga para formular alegaciones.

Mediante providencia de 11 de noviembre de 2003 se accedió a lo solicitado, prorrogándose en ocho días más, a contar desde el siguiente al de la expiración del ordinario, el plazo concedido al Parlamento de Cataluña para formular alegaciones.

5. El 13 de noviembre de 2003 el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El escrito de alegaciones del Abogado de la Generalitat de Cataluña, quien actúa en representación y defensa de su Gobierno, se recibió el 14 de noviembre de 2003. En dicho escrito se interesa la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que a continuación se exponen resumidamente.

a) Como «consideración inicial» se apunta que la discrepancia que se plantea en este recurso de inconstitucionalidad no es «de orden puntual y de importancia menor» pues lo que se cuestiona es el alcance del ámbito competencial de la Generalitat en cuanto a las mutualidades de previsión social y la actividad de éstas en Cataluña.

En opinión del Abogado de la Generalitat de Cataluña, este recurso es el reverso del núm. 453-1996, en el que se impugnan los preceptos de la Ley 30/1995, de ordenación y supervisión de los seguros privados que ahora invoca el Abogado del Estado como básicos y de cuya vulneración por el legislador autonómico deduce la inconstitucionalidad de la ley territorial recurrida. La controversia competencial no puede considerarse zanjada con la STC 220/1992 toda vez que la normativa básica desde la que ahora el representante del Estado pretende que se enjuicie la actuación del Parlamento de Cataluña es una ley de 1995, es decir, tres años posterior a la fecha de aquella resolución, en donde la normativa legal básica que se tuvo en cuenta como parámetro de enjuiciamiento había sido establecida por una ley de 1984.

b) En cuanto a la distribución de competencias respecto de las mutualidades de previsión social, se recuerda que la Generalitat de Cataluña ha asumido la competencia exclusiva ex art. 9.21 EAC; si bien se admite que esa exclusividad debe ser matizada de acuerdo con el principio de primacía constitucional proclamado por este Tribunal desde sus primeras resoluciones (SSTC 18/1982, FJ 1 y 69/1982, FJ 1), de manera que no puede interpretarse como impedimento para que el Estado ejerza las competencias que el art. 149.1 CE le atribuye. En esta ocasión, se mencionan el título sobre bases de ordenación de los seguros (art. 149.1.11 CE), para aspectos concretos la competencia

sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) y, excepcionalmente, las bases y planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Por otro lado, se recuerda que la Generalitat de Cataluña ostenta la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases de ordenación de los seguros (art. 10.1.4 EAC), de tal modo que el contenido propio de las bases estatales en la materia ha de ser principalmente de índole normativa y sólo excepcionalmente puede aceptarse que se atribuya dicha condición a los actos de ejecución, pues de lo contrario se alteraría el orden competencial (SSTC 32/1983, 86/1989 y 188/2001, entre otras muchas). Consecuentemente, la Generalitat de Cataluña, al legislar sobre las mutualidades habrá de respetar las bases que para la ordenación del sector de seguros haya dictado el Estado.

Ahora bien, la cuestión que aquí se plantea se refiere a la articulación entre una concreta normativa básica estatal que determina los criterios de deslinde competencial en materia de seguros, por un lado, y el ejercicio por la Generalitat de su competencia exclusiva sobre las mutualidades no incluidas en el sistema de Seguridad Social, por otro. Esta articulación, en opinión del Abogado de la Generalitat de Cataluña, debe partir del criterio de la autolimitación de lo básico establecido en la STC 35/1992, dictada para resolver el conflicto positivo de competencia trabado respecto del Reglamento del seguro privado, y con cuya doctrina resulta plenamente conforme la ley impugnada, pero no la normativa básica estatal. En palabras del Abogado de la Generalitat de Cataluña, «no puede entenderse acorde con el orden constitucional de distribución de competencias una normativa básica estatal que, imponiendo innecesariamente –según los criterios de la normativa estatal al respecto– la concurrencia de un triple punto de conexión para el ejercicio de la competencia autonómica, significa el traslado a las instancias estatales de las competencias sobre las principales mutualidades de previsión social, al tiempo que condena a las mutualidades de ámbito autonómico a no poder ampliar sus prestaciones, so pena de pasar a depender igualmente de la Administración estatal». Éste es, en fin, el fondo del problema competencial aquí suscitado y que, por otro lado, se corresponde con el planteado en el recurso de inconstitucionalidad 453-1996.

c) Con respecto a las peculiaridades del mutualismo de previsión social, el Abogado de la Generalitat de Cataluña recuerda la tradición histórica y jurídica de las mutualidades de previsión social en Cataluña, poniendo el acento en el hecho de que el Parlamento de Cataluña, durante la vigencia del actual texto constitucional, ha legislado en la materia con la aprobación de la Ley 28/1991, de 13 de diciembre de mutualidades de previsión social, norma frente a la que no se alzó reproche alguno y que es sustituida por la Ley 10/2003, de 13 de junio. Por lo que hace a la legislación estatal, el Abogado de la Generalitat aprecia un tratamiento diferenciado de las mutualidades de previsión social, con respecto al resto de entidades aseguradoras, tanto en la Ley 33/1984 (art. 39), como en la Ley 30/1995 (art. 69.2). Tal distinción por el propio legislador estatal no puede responder a otro dato que el diferente nivel competencial asumido por algunas Comunidades Autónomas en ambas materias, como sucede en el caso de Cataluña (arts. 9.21 y 10.1.4 EAC). Todo ello sirve también como argumento para rechazar cualquier entendimiento o actuación que venga a equiparar los niveles competenciales, haciendo inútil la distinción estatutariamente establecida. No hay que olvidar, tampoco, que la lectura del art. 9.21 EAC pone de manifiesto que la competencia en él asumida se refiere a una modalidad aseguradora peculiar, una fórmula de previsión social voluntaria, sin ánimo de lucro e independiente del mutualismo obligatorio, que se mantiene en la esfera de las competencias exclusivas del Estado.

d) En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad del art. 1 y del apartado segundo de la disposición final segunda, se apunta que ambos preceptos son impugnados no propiamente por lo que dicen sino más bien por lo que omiten. En la demanda se hace hincapié en que el art. 69.2 de la Ley 30/1995 establece un triple punto de conexión, en tanto que estos preceptos autonómicos se limitan a enunciar dos de dichos puntos de conexión, uno principal (el domicilio) y otro alternativo (el ámbito de actuación).

Para el Abogado de la Generalitat de Cataluña, tal proceder no resulta propiamente contrario al reparto competencial sino que, a lo sumo, cabría calificarlo de insuficiente.

Además, hay que tener en cuenta las nuevas circunstancias sobrevenidas tras la STC 86/1989. A este respecto, apunta que en el escrito rector de este proceso no se analizan las consecuencias que derivan de la adaptación al Derecho interno de hasta siete directivas europeas, siendo así que la Ley 30/1995 responde claramente a una nueva concepción de la actuación administrativa sobre las entidades aseguradoras, fruto de la necesaria incorporación de esas directivas y del acuerdo de creación del espacio económico europeo.

En coherencia con el objetivo global que las directivas persiguen, el único punto de conexión utilizado para determinar la competencia de autorización y control de las entidades aseguradoras que podrán actuar en todo el espacio económico europeo es el de su domicilio social, pues precisamente la aplicación del régimen de derecho de establecimiento y de libertad de prestación de servicios comporta que aquéllas puedan extender libremente su ámbito de operaciones por todo el «Espacio», así como asumir riesgos localizados en cualquier lugar del mismo. El sistema de autorización administrativa única impide que, para establecer la vinculación administrativa de las entidades aseguradoras, se sigan aplicando los puntos de conexión referentes a su ámbito de operaciones y a la localización de los riesgos asegurados pues resultan intrínsecamente contrarios a los objetivos perseguidos por las directivas comunitarias y el mantener su existencia supone, lisa y llanamente, impedir que el espacio económico europeo funcione efectivamente como un espacio único.

Así pues, el legislador autonómico ha expresado, en los preceptos impugnados, su entendimiento de que el punto de conexión relativo al domicilio social ha de ser suficiente para determinar la competencia de la Generalitat de Cataluña sobre las mutualidades de previsión social, sin perjuicio de que, en su caso, pudiera serlo también el del lugar en que desarrollan su actividad principal, y de que el legislador estatal establezca los mecanismos de colaboración, cooperación o auxilio entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, que resultan precisos cuando el ámbito de actuación de las mutualidades exceda el de la Comunidad Autónoma en donde radique su domicilio.

Afirma, en definitiva, que la Generalitat de Cataluña no discute al Estado la competencia para fijar el punto de conexión que resulte oportuno y acorde con la materia, para determinar la adscripción de las mutualidades de previsión social a la Comunidad Autónoma correspondiente. Lo que rechaza es la adecuación del triple punto de conexión, pues de él resulta que cuando el fenómeno objeto de la competencia autonómica se extienda más allá de su territorio, la Comunidad Autónoma pierde automáticamente la competencia sobre esa parte del objeto situada en su ámbito territorial, por importante que pueda ser, y se traslada necesariamente al Estado, sin necesidad de título específico ni justificación alguna.

e) En relación con la supuesta inconstitucionalidad de los arts. 4 b), 23.1 y 25, comienza el Abogado de la Generalitat de Cataluña consignando que del primero de estos preceptos se impugna sólo el inciso «sin perjuicio de las operaciones de reaseguro y coaseguro que puedan llevar a cabo en cualquier forma»; el art. 23.1 porque establece que «las mutualidades podrán operar por prestaciones y también por ramos» y el art. 25 porque afirma que «las mutualidades de previsión social pueden llevar a cabo operaciones de coaseguro y reaseguro».

En los tres casos se viene a denunciar la desatención de las limitaciones que la normativa básica estatal impone a la actuación de las mutualidades de previsión social. Pero al hacerlo se ignora que en todos estos preceptos hay una remisión explícita a las normas estatales que resulten de aplicación. De este modo, el legislador autonómico ha salvado la prevalencia, en su caso, de lo dispuesto por la normativa básica estatal, respetándose, aunque sin compartirla, la opción del legislador estatal al respecto.

Pasando ya el examen específico de los arts. 4 b) y 25, reconoce el Abogado de la Generalitat de Cataluña que es indudable que la normativa básica actualmente vigente, esto es, el art. 64.3 h) de la Ley 30/1995, excluye de las operaciones que las mutualidades de previsión social puedan realizar las de coaseguro y aceptación en reaseguro, no así las de cesión en reaseguro. La redacción de los dos preceptos legales impugnados, al

remitirse expresamente a la normativa básica estatal que resulte de aplicación, no pretende extender unilateralmente para Cataluña la actividad aseguradora de las mutualidades. Antes bien, se ha querido dejar abierta la previsión de tal posibilidad, por si en el futuro el Estado amplía su ámbito de actuación. De materializarse tal hipótesis, no sería preciso un cambio de la legislación catalana en la materia. Añade igualmente que la Generalitat de Cataluña resulta materialmente competente al respecto, como vino a reconocer la STC 86/1989, FJ 3. En definitiva, para el Abogado de la Generalitat de Cataluña los preceptos recurridos no invaden la competencia estatal ni vulneran lo dispuesto en la normativa básica pues en ningún momento permiten a las mutualidades de previsión social que practiquen por el momento otra operativa que no sea la prevista en la normativa vigente de aplicación, esto es, el seguro directo y la cesión en reaseguro.

Por lo que se refiere al art. 23.1, que admite la posibilidad de que las mutualidades operen por prestaciones y por ramos, subraya el Abogado de la Generalitat de Cataluña que dicha posibilidad queda sujeta a «la normativa básica aplicable».

En el escrito de demanda se recuerda que la Ley 30/1995 supedita dicha posibilidad a que las mutualidades dispongan de una autorización para ampliar prestaciones. A su vez, es requisito para la obtención de esta autorización el «ser titular de una autorización válida para todo el Espacio Económico Europeo» [art. 66.2 a)], requisito que no pueden cumplir las mutualidades catalanas, salvo que pasen a depender de la Administración estatal. En efecto, el art. 6.5 de la Ley 30/1995 no permite obtener la autorización para operar en todo el Espacio cuando la actividad de la entidad no abarca todo el territorio nacional. A juicio del Letrado autonómico, de esta artificiosa configuración legal, que mezcla y confunde el nivel de prestaciones que pueden ofrecer las mutualidades con el ámbito territorial de actuación, resulta la inconstitucional consecuencia de que quedan excluidas de la ampliación de prestaciones las mutualidades dependientes de las Comunidades Autónomas.

Los propios términos empleados en la impugnación del precepto de la ley territorial que nos ocupa pondrían de manifiesto, al decir del Abogado de la Generalitat de Cataluña, el efecto perverso de la legislación básica estatal y demostrarían que la limitación resultante del art. 66.2 a) de la Ley 30/1995 no puede calificarse como base de la ordenación de los seguros, ya que no se orienta a garantizar en rigor la actuación y solvencia de las mutualidades, sino que es un mero artificio para someter a aquéllas al control y supervisión de la Administración estatal en evidente detrimento de las previsiones constitucionales y estatutarias favorables a la competencia de la Generalitat de Cataluña. En efecto, es evidente que el requisito de disponer de una autorización válida para operar en todo el espacio económico europeo nada tiene que ver, desde un punto de vista técnico, con la actividad de las mutualidades ni con las garantías de solvencia que les son exigibles.

A lo expuesto se añade que el otorgamiento de la autorización administrativa para ampliar prestaciones no puede considerarse una actuación que reúna los requisitos para ser calificada de básica pues se trata de un acto ejecutivo que, como se indica expresamente en el art. 66.3 de la Ley 30/1995, ha de solicitarse de la Dirección General de Seguros o, en su caso, del órgano autonómico correspondiente, solicitud que «deberá ir acompañada de los documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos exigidos en el número 2 precedente». Con ello se evidencia el carácter absolutamente reglado del acto administrativo.

En definitiva, el legislador catalán, sin negar la aplicabilidad de la citada norma «básica» estatal mientras siga vigente, ha previsto el mismo tiempo el deseable final de esta situación transitoria tan negativa para el orden competencial, de manera que facilita que, cuando aquélla se derogue y sin necesidad de más modificación legal, las mutualidades de previsión social que administrativamente dependen de la Generalitat puedan decidir ofrecer a sus mutualistas un nivel de prestaciones superior al inicial y operar por ramos, sin perder por ello su vinculación con la Administración autonómica de origen.

f) Por último se da respuesta a las alegaciones dirigidas contra el apartado primero de la disposición final segunda. El Abogado de la Generalitat de Cataluña rechaza todas las objeciones que se alzan en la demanda, pues dicha disposición final presenta un contenido declarativo que viene a confirmar y concretar lo ya previsto en el Estatuto de Autonomía, con absoluto respeto al ejercicio de las competencias que correspondan al legislador estatal.

Las competencias que se declara que asume la Generalitat no son otras que las «establecidas por los artículos 9.21 y 10.24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia aseguradora», de modo que no comporta alteración competencial alguna. Cuando se dice que se asumen «todas» las competencias estatutarias por razón de la materia y se mencionan las mutuas de seguros, planes y fondos de pensiones, etc., no se está haciendo otra cosa que ejemplificar las figuras concretas que quedan incluidas en la competencia autonómica. Lo único que pretende el legislador catalán es dejar claro que la competencia asumida por la Generalitat lo es por razón de la materia en que se actúa, con independencia de cuál sea la naturaleza o el tipo de entidad o persona que realice la actuación en concreto. No hay, pues, ninguna ambigüedad en el texto legal.

La precisión introducida por el legislador autonómico no conlleva lesión ni detrimento alguno de la competencia estatal para fijar el punto o puntos de conexión pues, como la misma disposición impugnada dice al final, todo ello habrá de entenderse «de acuerdo con las definiciones legales que procedan». Por tanto, el legislador autonómico se remite, una vez más, a la decisión que se adopte por el legislador estatal.

Negada la vulneración constitucional, admite el Abogado de la Generalitat de Cataluña que el contenido de la disposición final pueda merecer algún juicio crítico desde la perspectiva de la técnica legislativa. Pero ello no es suficiente para fundar un juicio de validez, según ha reiterado este Tribunal desde las tempranas SSTC 4/1981 y 29/1982.

7. A través del servicio de fax se recibió, el día 21 de noviembre de 2003, copia del escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento de Cataluña. El texto original del escrito fue registrado en este Tribunal Constitucional el siguiente día 25.

a) En primer lugar, se exponen las razones por las cuales la representación del Parlamento de Cataluña sostiene que el art. 1 de la Ley 10/2003, de 13 de junio, se ajusta a la competencia exclusiva en materia de mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, asumida en virtud del art. 9.21 EAC.

Según indica el Letrado del Parlamento de Cataluña, el concepto de «mutualismo de previsión social» implica siempre la existencia de actividad aseguradora, tal y como se deduce de lo contenido en el art. 1 de la Ley de mutualidades, de 6 de diciembre de 1941, y en esa medida no puede olvidarse que el ejercicio de las competencias en materia de mutualismo vendrá también modulado por el ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la materia «ordenación del crédito, banca y seguros» que corresponde a la Generalitat en virtud del art. 10.1.4 EAC y que se corresponde con la reserva de la normativa básica al Estado por el art. 149.1.11 CE. Lo que no debe hacer olvidar algunas características específicas del mutualismo. Así, interesa recordar que se trata de entidades de carácter básicamente asociativo, como ya se recogiera en la Ley de 1941, lo que también supone que confluye la competencia exclusiva de la Generalitat en relación con las fundaciones y asociaciones de carácter docente, artístico, benéfico-asistencial y similares que ejerzan principalmente sus funciones en Cataluña (art. 9.24 EAC). En todo caso, no debe olvidarse que el título competencial prevalente ha de ser el de mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social, recordándose al respecto la doctrina sentada en la STC 48/1988, FJ 2.

Con respecto al vicio de inconstitucionalidad específicamente dirigido contra el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, esto es, que contradice la legislación básica en la materia, aquí contenida en el art. 69.2 de la Ley 30/1995, cita el Letrado del Parlamento de Cataluña la STC 48/1988, donde este Tribunal declaró que «la finalidad perseguida por la constitución al conferir a los órganos generales del Estado la

competencia exclusiva para establecer las bases en una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto» (FJ 3).

La legislación básica que se dice vulnerada establece la exigencia de los tres puntos de conexión para delimitar el alcance de la competencia autonómica. En el recurso se considera que dicha exigencia alcanza también a las mutualidades de previsión social que, conforme se recoge en los arts. 2.1 a) y 7.1 de la Ley 30/1995 y en el art. 2.1 del Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, tienen la condición de entidades aseguradoras. Esta condición no se discute por la representación del Parlamento de Cataluña, aun cuando reitera la necesidad de tener en cuenta sus peculiares características.

Tras recordar que el art. 9.21 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social sin perjuicio del respeto a la legislación mercantil, sostiene el Letrado del Parlamento de Cataluña que no puede deducirse otra limitación a la competencia autonómica que la expresamente enunciada en el Estatuto, en apoyo de cuyo argumento acude al FJ de la STC 86/1989, concluyendo con la idea de que «el alcance que corresponde al objeto material sobre el que se extiende el título competencial de la Generalitat de Cataluña queda pues perfectamente acotado sin que puedan añadirse otros que no deriven directamente de la Constitución o el estatuto de Autonomía», como así se declaró en la STC 37/1981, FJ 1.

Cuestión distinta es la aplicabilidad del principio de territorialidad. A este principio, en todo caso y en línea con la citada STC 37/1981, debe darse un alcance relativo pues «la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos puedan originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación» (FJ 1 de la resolución citada). Y es que en la STC 165/1994, FJ 3, se admitió incluso que las Comunidades Autónomas realicen en ocasiones actividades fuera de los límites territoriales del Estado pues ese alcance internacional del ejercicio de una competencia no implica su traslación al Estado (STC 14/1994, FJ 1).

Determinado el objeto material de la competencia y el ámbito sobre el que se proyecta, el Letrado del Parlamento de Cataluña pasa a examinar si la legislación estatal formalmente calificada de básica puede modificar o reducir uno u otro, con el resultado de atribuir al Estado competencias estatutariamente asumidas por una Comunidad Autónoma. Esta posibilidad fue descartada en la STC 48/1988, FJ 4, donde se rechazó un intento similar al analizado, sostenido entonces en el interés supracomunitario del objeto material de la competencia, sucediendo otro tanto en la STC 329/1993.

Frente a la tesis sostenida por el Abogado del Estado, quien propugna que las mutualidades de previsión social han de someterse a la normativa básica estatal en materia de ordenación de seguros, y concretamente a la exigencia de un triple punto de conexión, el Letrado del Parlamento de Cataluña afirma que «este planteamiento casa mal con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía ... Existe un título competencial autonómico específico –el mutualismo no integrado en la Seguridad Social– que se identifica, por serle intrínseca por naturaleza, con una actividad aseguradora. El ámbito sobre el que la Generalitat de Cataluña debe ejercer dicha competencia responde al principio de territorialidad, y eso es lo que establece el artículo 1 de la Ley impugnada». Ciertamente, el Estado podrá establecer puntos de conexión territorial para determinar, en aquellos casos en los que la mutualidad supera el ámbito territorial de la comunidad autonómica, a quién corresponde la competencia. Pero, tal y como ha reconocido este Tribunal «lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias –fenómeno cada vez más común en el

mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado» (STC 243/1994, FJ 6).

b) Seguidamente, el Letrado del Parlamento de Cataluña sostiene que el segundo apartado de la disposición final segunda de la Ley 10/2003 no excede la competencia de la Generalitat de Cataluña para dictar la legislación de desarrollo y llevar a cabo la función ejecutiva en materia de ordenación de seguros.

A este respecto, comienza señalando que en el presente recurso se plantea la inconstitucionalidad de dicha disposición final conjuntamente con el art. 1 de la ley impugnada, ignorándose de este modo que si bien el citado artículo se incardina en la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de mutualismo no integrado en la Seguridad Social, la citada disposición final se encuadra en la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la ordenación básica de seguros (art. 10.1.4 EAC). Por tanto, el alcance ha de ser distinto y, de hecho, los términos en que está planteado el recurso ponen de manifiesto que el Estado pretende en la práctica no distinguir entre lo que el Estatuto califica como competencia exclusiva de aquellas otras que reciben esta calificación.

Sostiene el Letrado del Parlamento de Cataluña que la conexión territorial que configura el ámbito competencial de la Generalitat sólo puede establecerse por el estatuto personal que corresponde a las personas o entidades que desarrollan la actividad aseguradora. Dicho estatuto se determina por el domicilio social, lo que viene a coincidir con la regla fijada en el art. 9.11, en conexión con el art. 16.1, ambos del Código civil, respecto a la capacidad, constitución, representación, funcionamiento, transformación, disolución y extinción de las personas jurídicas.

La otra nota característica viene dada por la determinación del objeto material de la competencia, centrado en el aspecto organizativo. A este respecto, el Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 137/1986 y 48/1988, ha modulado el alcance de lo básico en materia organizativa. En esta última resolución, se afirma que «no pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal» (FJ 3). Ello implica que en el ámbito de la competencia asumida por la Generalitat de Cataluña de acuerdo con el art. 10.1.4 EAC, el marco organizativo ha de representar un núcleo mínimo, sin perjuicio, claro está, del respeto a la legislación mercantil, a la que expresamente se remite ese precepto estatutario.

c) Para el Letrado del Parlamento de Cataluña, los arts. 4 b), 23.1 y 25 de la Ley 10/2003 son constitucionalmente inocuos, en la medida en que remiten de forma expresa a la legislación sobre seguros.

Comenzando por el art. 23.1, argumenta el Abogado del Estado que, a pesar de la remisión a la legislación básica aplicable, este precepto es inconstitucional porque presupone la constitucionalidad del art. 1, también impugnado. Sin embargo, una eventual declaración de inconstitucionalidad de éste no implica necesariamente la de aquél.

La validez del art. 1 puede conllevar unos efectos inmediatos, entre los que destaca el hecho que una mutualidad sometida a la ley catalana pueda ser titular de una autorización válida en todo el espacio económico europeo, lo que le permitiría disponer de una autorización para operar por ramos. Ahora bien, si se declarase inconstitucional, el alcance del art. 23.1 sería otro ya que la remisión expresa a la «normativa básica aplicable» impediría disponer de dicha autorización, con lo que tendría el valor de una norma de previsión que anticipa un posible cambio de esa normativa básica.

Además, se recuerda que la finalidad a la que responde la atribución al Estado de la legislación básica es el aseguramiento de un común denominador normativo (STC 48/1988, FJ 3). Lo que no puede admitirse es que el Estado haga un uso abusivo de su competencia, de tal forma que el resultado obtenido comporte el vaciamiento competencial de las Comunidades Autónomas. En el presente caso no parece suficiente la argumentación del Abogado del Estado, quien sostiene que está en juego una cierta idea de empresa de seguros, tipo ideal en el que debe haberse transformado cualquier

mutualidad de previsión social que pretenda ampliar prestaciones. Si, tal como señala del Abogado del Estado, para el legislador estatal el desarrollo de la actividad en el Espacio Económico Europeo no es algo abierto a toda entidad de seguros o previsión, sino sólo a aquellas que alcancen un cierto nivel empresarial y financiero, no sería admisible que entidades con nivel empresarial y financiero similar fueran tratadas de forma desigual, en función exclusivamente de su dependencia estatal o autonómica.

Algo parecido sucede con los arts. 4 b) y 25 de la ley impugnada. Las operaciones de coaseguro y reaseguro, en la medida que no corresponden a la típica actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social, deben sujetarse a la normativa aplicable sobre ordenación de seguros establecida por el Estado. La remisión expresa a esa normativa es garantía suficiente de las competencias del Estado, por lo que los preceptos representan supuestos claros de «normas de previsión en un ámbito normativo especialmente cambiante». Tal previsión no puede generar situaciones de inseguridad jurídica, por la especial condición de los destinatarios de la norma, que conocen la complejidad de la legislación en materia de seguros y por el hecho de que la actividad aseguradora está sometida a un régimen de controles de la Administración pública.

d) Finalmente, se afirma que el contenido del primer apartado de la disposición final segunda de la ley impugnada se halla delimitado por la remisión expresa a los arts. 9.21 y 10.1.4 del Estatuto de Autonomía y no es inconstitucional.

Para el Abogado del Estado, esta disposición implica una inequívoca asunción de competencias, a través de la legislación ordinaria, que resulta contraria a las previsiones del bloque de constitucionalidad. Sin embargo, el Letrado del Parlamento autonómico hace notar que la tesis se sustenta sobre el empleo por el legislador catalán del verbo «asumir», reconociéndose que no es el más correcto técnicamente; de la misma manera que la rúbrica del art. 69.2 de la Ley 30/1995 («distribución de competencias») no implica que el Estado lleve efectivamente a cabo tal distribución en la mencionada ley, toda vez que esa distribución vendrá determinada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Pero esta inexactitud técnica no es suficiente para atribuirle intenciones que quedan desmentidas por el contexto en que se sitúa la norma legal.

En opinión del Letrado del Parlamento de Cataluña, nos encontramos ante una disposición de «contenido más declarativo que normativo» y que no determina ni el objeto preciso de la competencia ni la conexión territorial que deban tener las personas o entidades que lleven a cabo las actividades aseguradoras. Por lo que hace específicamente a la enumeración de las entidades, se apunta que se trata de una lista abierta de figuras que operan en el ámbito de los seguros.

El Letrado parlamentario entiende que el Abogado del Estado ha hecho un juicio de intenciones de la norma no contrastado con la realidad, al tiempo que ha incurrido en una cierta incoherencia en la argumentación. Más concretamente, le achaca que en dicha argumentación «se supone como motivo de inconstitucionalidad del apartado 1 de la disposición final segunda de la Ley impugnada, y no del apartado 2 de la misma disposición en relación a la cual ya se han formulado alegaciones. Ahora bien, si se considera dicho apartado 1 como norma autónoma, tal como se formula en el recurso, no cabe inferir las consecuencias que el recurso le atribuye y no es inconstitucional en la medida que se circunscribe a lo establecido por el EAC. Si por el contrario, dicho apartado 1 no se impugna como norma autónoma del conjunto de la disposición final segunda, sino en función del contenido del apartado 2, esta representación se remite a la segunda de las alegaciones formuladas más arriba.»

8. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, la Sección Tercera de este Tribunal acordó, mediante providencia de 4 de febrero de 2004, conceder a las partes personadas un plazo de cinco días para que expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuando el trámite conferido, el Abogado del Estado presentó, el 12 de febrero de 2004, escrito de alegaciones solicitando el mantenimiento de la suspensión de los

preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social, impugnados en este recurso de inconstitucionalidad. Por otra parte, el 17 de febrero de 2004 se recibieron sendos escritos del Letrado del Parlamento de Cataluña y del Abogado de la Generalitat de Cataluña que postulaban el levantamiento de la suspensión.

Finalmente, el Tribunal acordó en el ATC 82/2004, de 17 de marzo, «levantar la suspensión de los arts. 1; 4 b), en el inciso ‘sin perjuicio de las operaciones de reaseguro o coaseguro que lleven a cabo en cualquier forma’; 23.1; 25 y disposición final segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social». Esta decisión fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 74, de 26 de marzo de 2004.

9. Por providencia de fecha 13 de noviembre de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el objeto del presente proceso constitucional es determinar la adecuación al bloque de la constitucionalidad de los arts. 1, 4 b), 23.1 y 25, y del apartado primero de la disposición final segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social. No obstante, antes de abordar el examen del fondo de la controversia, hemos de efectuar algunas precisiones acerca de los cánones a los que habremos de atenernos al formular nuestro juicio.

a) Así, en primer lugar, cumple reiterar una vez más que, conforme a nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* en procesos constitucionales de carácter competencial, el control de las normas impugnadas por incurrir en un eventual exceso competencial ha de realizarse de acuerdo con las normas del bloque de constitucionalidad, y con las que operan como parámetro de enjuiciamiento, que estén vigentes al momento de dictar Sentencia (por todas, SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2, y 132/2012, de 19 de junio, FJ 2). Si bien la ley autonómica ahora controvertida se aprobó en ejercicio de la competencia exclusiva sobre «mutualismo no integrado en el sistema de la Seguridad Social, respetando la legislación mercantil», atribuida a la Generalitat de Cataluña por el art. 9.21 del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, el juicio sobre su validez ha de formularse teniendo presente lo dispuesto en relación con dicha competencia autonómica en el art. 126 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 julio).

En lo que ahora estrictamente interesa, el art. 126 del Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado, rubricado «crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social», atribuye a la Generalitat «la competencia exclusiva sobre la estructura, la organización y el funcionamiento de las mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de Seguridad Social» (apartado primero), así como la «competencia compartida sobre la actividad de [estas] entidades... Esta competencia incluye los actos de ejecución reglados que le atribuya la legislación estatal» (apartado tercero).

La calificación estatutaria de la competencia autonómica como «compartida» significa «su sometimiento a las competencias del Estado para el dictado de normas básicas (en lo esencial, art. 149.1.11 y 13), sin que, obviamente, tal calificación pueda impedir la incidencia que sobre la competencia autonómica puedan tener las competencias concurrentes estatales, en especial sobre la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE)» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 72).

b) En la actualidad, las bases estatales relativas a la actividad de las mutualidades de previsión social se encuentran en el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, que, en este punto, se limita a reproducir las disposiciones anteriormente

incluidas en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados. Pues bien, interesa recordar que la constitucionalidad de estas disposiciones básicas estatales ya fue examinada en la STC 173/2005, de 23 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 453-1996, citado en los antecedentes, y cuyos pronunciamientos habremos de tener muy presentes. En efecto, es clara la especial relevancia que dicha Sentencia reviste para la presente resolución, hasta el punto de que el Abogado de la Generalitat de Cataluña ha llegado a caracterizar el presente proceso constitucional como el «reverso» del resuelto en la citada STC 173/2005.

2. Se impugna, en primer lugar, el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social, que define en estos términos el ámbito de aplicación de la ley:

«Constituye el ámbito de aplicación de la presente Ley la regulación de la actividad del mutualismo no integrado en la Seguridad Social que llevan a cabo las mutualidades de previsión social que tienen su domicilio o que desarrollan su actividad principal en Cataluña.»

Respecto de este precepto, las partes piden que este Tribunal determine si el precepto legal autonómico incurre en un vicio de inconstitucionalidad mediata o indirecta al vulnerar lo dispuesto en el art. 69.2 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, no respetando el triple punto de conexión en ella establecido. La falta de consonancia entre los arts. 69.2 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados y 1 de la Ley de mutualidades de previsión social de Cataluña es manifiesta y en ello coinciden las partes personadas en este proceso constitucional. De modo que la confirmación de la validez del precepto estatal llevada a cabo en la STC 173/2005, de 23 de junio, por las razones expuestas en el fundamento jurídico 11 de dicha Sentencia, debe llevar insoslayablemente aparejada la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 de la Ley autonómica. En efecto, como entonces dijéramos, los puntos de conexión válidamente establecidos por el legislador estatal «delimitan el alcance territorial de las competencias normativas y ejecutivas que en materia de seguros corresponden a las distintas Comunidades Autónomas» (FJ 11), no siendo posible que el legislador autonómico ignore esa delimitación y se alce sobre la misma extendiendo el ámbito subjetivo de su propia competencia más allá de los límites infranqueables erigidos por el Estado en ejercicio de sus competencias básicas en la materia. De lo contrario se ignoraría la eficacia normativa vinculante de lo básico y la constatación de que dichos puntos de conexión «concretan el principio de territorialidad de las competencias autonómicas materializando la 'vinculación directa' (STC 330/1994, de 15 de diciembre) de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico» (STC 173/2005, FJ 11).

Procede, por lo expuesto, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social, por infracción de la normativa básica estatal y, por tanto, del sistema constitucional y estatutario de delimitación de competencias.

3. Siguiendo la sistemática empleada por el Abogado del Estado en su escrito de demanda, corresponde analizar seguidamente la validez del art. 23.1 de la Ley de mutualidades de previsión social de Cataluña. De acuerdo con este precepto, «las mutualidades «pueden operar por prestaciones y también por ramos, de acuerdo con la normativa básica aplicable y según determinen los estatutos y se establezca en el programa de actividades correspondiente, el cual debe someterse a autorización administrativa. Cuando la actividad prevea prestaciones de asistencia sanitaria, deben cumplirse las disposiciones establecidas por la normativa sanitaria.»

Sostiene el Abogado del Estado que este precepto legal incurre en una causa de nulidad al contemplar la posibilidad de que las mutualidades de previsión social de

competencia autonómica no sólo operen por prestaciones sino también por ramos, lo que se opondría frontalmente a las previsiones básicas en la materia.

A fin de dar adecuada respuesta a la impugnación que nos ocupa resulta pertinente comenzar recordando que, como ya reseñáramos en la STC 173/2005, «la exigencia de autorización administrativa para que las mutualidades de previsión social puedan operar por ramos representa una especificación del criterio general plasmado en el art. 6.3 de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (ahora, art. 5.3 de su texto refundido), conforme al cual ‘también será precisa autorización administrativa para que una entidad aseguradora pueda extender su actividad a otros ramos distintos de los autorizados y para la ampliación de una autorización que comprenda sólo una parte de los riesgos incluidos en un ramo’. Asimismo, y sin que ello suponga desconocer la especial posición que ocupan las mutualidades de previsión social en el panorama de la normativa comunitaria europea en materia de seguros, cabe señalar que los arts. 4 b) de la Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, sobre seguro de vida, en la que se refunden los distintos textos anteriormente vigentes, y 6 b) de la Directiva 73/239/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, en la redacción dada al mismo por la Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992 (tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida), incorporan previsiones similares. Por consiguiente, desde la vertiente sustantiva no se produce confusión alguna entre la autorización para operar en el espacio económico europeo y la autorización para ampliar prestaciones, dado que el otorgamiento de aquélla no exime de la solicitud de ésta en los supuestos a los que se hace referencia en los preceptos reseñados.» (FJ 5).

Desde la perspectiva competencial, constatamos entonces que «la exigencia de una autorización administrativa válida en todo el espacio económico europeo, de competencia estatal, opera como presupuesto para obtener la autorización administrativa de ampliación de prestaciones, cuyo otorgamiento corresponde a la Administración autonómica, aquí a la Generalidad de Cataluña» (FJ 5 *in fine*). Esta intervención encaja dentro del ámbito de lo básico en materia de ordenación de los seguros (art. 149.1.11 CE) «porque la dispensa de las limitaciones a las que se sujeta la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social puede perfectamente asimilarse, desde el punto de vista funcional, a la autorización de una nueva entidad aseguradora, al menos en aquellos sectores del ramo correspondiente que se hallaban anteriormente extramuros de las posibilidades de actuación de la entidad que pretenda ampliar sus prestaciones. Visto desde el prisma contrario, este hecho representa la creación de nuevos riesgos potenciales no sólo para los propios tomadores de seguros, sino también para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Se trata de un valor de relevancia supraautonómica, que trasciende la concreta situación analizada, según hemos afirmado en reiteradas ocasiones (por todas, STC 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 5, y las numerosas resoluciones allí mencionadas, siempre en relación con el sector crediticio) y a cuya preservación sirven las potestades públicas de supervisión de las entidades aseguradoras, conforme resulta de la normativa comunitaria europea en la materia (vgr. puntos 19 y 20 del preámbulo y art. 16.7 de la ya citada Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, sobre seguro de vida, y, destacadamente, la Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero).» (FJ 7).

Concluimos entonces que la intervención estatal en el procedimiento de autorización «es acorde con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, ya que los elementos valorativos que la apreciación del cumplimiento de dichos requisitos [se refiere a los establecidos en el art. 66.2 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados] incorpora justifican una interpretación unitaria que evite la existencia de interpretaciones diferenciadas y disfuncionales para el conjunto del sistema» (FJ 7) y que la «intervención estatal en el procedimiento de autorización de ampliación de prestaciones representa un control preventivo que garantiza que el desarrollo por las mutualidades de previsión social de la actividad aseguradora por ramos

‘se ajusta, sin sobrepasarlos, a los riesgos máximos que, de acuerdo con la política financiera del Estado, la estabilidad misma del sistema en su conjunto pueda soportar’; control, en fin, que, por sus características y significado, se ampara en las competencias del Estado sobre las bases de la ordenación del seguro (art. 149.1.11 CE), a pesar del carácter ejecutivo de las competencias cuestionadas, y de cuya formalización resulta el reconocimiento de un derecho a las entidades afectadas del que, en otro caso, carecerían.» [FJ 7 *in fine*, con reproducción de un pasaje de la STC 178/1992, de 13 de noviembre, FJ 3 d)].

Así, la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados ha diseñado un procedimiento complejo de autorización de aseguramiento por ramos en cuyo seno la intervención estatal «no suplanta la competencia autonómica de autorización definitiva de la ampliación de prestaciones y sólo la limita en el caso de que aquella sea denegada» (STC 173/2005, FJ 5). A ese mismo procedimiento complejo se remite mediatamente el art. 23.1 de la Ley de mutualidades de previsión social de Cataluña al supeditar la operación por ramos a lo establecido en la «normativa básica aplicable». Garantizada por esa misma normativa básica aplicable la intervención previa y preceptiva de las instancias centrales del Estado en el procedimiento administrativo de autorización, no se advierte vicio alguno en el precepto legal aquí controvertido, que, en lo demás, resultará de aplicación al trámite final de autorización que corresponda otorgar a la Generalitat de Cataluña en ejercicio de su competencia compartida sobre mutualidades de previsión social ex art. 126.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Lo expuesto determina, pues, que no puede considerarse contrario al reparto de competencias el art. 23.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social.

4. Conforme al art. 4 b) de la Ley de mutualidades de previsión social de Cataluña, entre los requisitos que han de cumplir estas entidades figura el de «asumir directa y totalmente los riesgos garantizados a sus asociados, sin perjuicio de las operaciones de reaseguro o coaseguro que lleven a cabo en cualquier forma, de acuerdo con la normativa que en cada caso les sea de aplicación» y en virtud del art. 25 del mismo texto legal «las mutualidades de previsión social pueden llevar a cabo operaciones de coaseguro y reaseguro de acuerdo con lo dispuesto por la normativa vigente». Para el Abogado del Estado estos preceptos legales incurren en un vicio de inconstitucionalidad mediata al contravenir las limitaciones funcionales que para las mutualidades establece el art. 64.3 h) del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, de acuerdo con el cual estas entidades «asumirán directamente los riesgos garantizados a los mutualistas, sin practicar operaciones de coaseguro ni aceptación en reaseguro, pero pudiendo realizar operaciones de cesión de reaseguro con entidades aseguradoras autorizadas para operar en España».

La delimitación de las actividades que pueden realizar las mutualidades de previsión social llevada a cabo en el art. 64.3 h) del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados se acomoda al contenido material de lo básico pues implica la regulación de un aspecto fundamental de la actividad de estas entidades (al respecto, STC 155/1993, de 6 de mayo, FJ 1, y las resoluciones allí citadas, en relación con el encuadramiento competencial de la ordenación normativa de la actividad de las entidades de crédito). A mayor abundamiento, entre las características que definen a las mutualidades de previsión social en el panorama de las entidades aseguradoras destaca la doble limitación de los riesgos que pueden cubrir y las actividades que pueden realizar a tal fin (en relación con lo primero, STC 173/2005, de 23 de junio, FJ 6). Concretamente, el art. 64.3 h) veta a las mutualidades de previsión social la realización de operaciones de coaseguro y aceptación en reaseguro, así como, a *contrario sensu*, las cesiones en reaseguro con entidades distintas de las específicamente mencionadas en el art. 64.3 h) *in fine* del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados.

La prohibición de que las mutualidades de previsión social participen como coaseguradoras en la cobertura de riesgos es meridianamente clara en la norma básica estatal y no consiente desarrollo legislativo autonómico alguno. Por ello mismo, la

mención a este tipo de actividad no puede incardinarse dentro de la competencia estatutariamente asumida en la materia por la Generalitat de Cataluña (art. 9.21 del texto estatutario aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre; actualmente, art. 126.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio). El exceso competencial en que ha incurrido el legislador autonómico no puede salvarse con la mención específica a la «normativa que en cada caso les sea de aplicación» –expresión empleada en el art. 4 b)– o a «lo dispuesto por la normativa vigente» –términos manejados en el art. 25– pues no existen previsiones relativas a la actividad de las mutualidades de previsión social recogidas en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, vigente al momento de aprobarse la ley autonómica que nos ocupa en este proceso constitucional, o en el vigente texto refundido de esa misma Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, que explique –tanto menos, que justifique– esa remisión normativa.

Resultan, pues, contrarias al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias las referencias al coaseguro contenidas en los arts. 4 b) y 25 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social. Ello no incluye, sin embargo, las menciones al reaseguro habida cuenta de que, como ya se ha indicado con anterioridad, la legislación básica en la materia contempla la excepcional cesión en reaseguro a entidades aseguradoras autorizadas para operar en España, excepción a la que hemos de entender que remiten los preceptos legales autonómicos objeto de análisis en este fundamento jurídico.

5. Se impugna, por último, el apartado primero de la disposición final segunda de la Ley de mutualidades de previsión social de Cataluña, cuya literalidad es la siguiente:

«La Generalidad asume todas las competencias establecidas por los artículos 9.21 y 10.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia aseguradora, en particular las relativas a mutuas de seguros, planes y fondos de pensiones, sociedades gestoras de planes y fondos de pensiones, y cualquier otra persona o entidad, presente o futura, que lleve a cabo actividad aseguradora, de acuerdo con las definiciones legales que procedan.»

El Abogado del Estado solicita la anulación del precepto legal reproducido por tres motivos. En el primero hace referencia a la pretensión de asumir, respecto de las mutuas de seguros, las mismas competencias que el art. 69.2 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados atribuye a las Comunidades Autónomas en relación con las cooperativas de seguros y mutualidades de previsión social. El segundo atiende específicamente a las referencias a los planes y fondos de pensiones y sus sociedades gestoras, que, siempre en opinión del Abogado del Estado, implicarían un desconocimiento de los puntos de conexión establecidos en ese mismo art. 69.2 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados por el legislador básico estatal. Sostiene, finalmente, que el inciso «cualquier otra persona o entidad, presente o futura, que lleve a cabo actividad aseguradora» adolece de excesiva ambigüedad, lo que comportaría la extensión de las competencias autonómicas sobre mediadores y peritos de seguros desconociendo los puntos de conexión fijados en la normativa básica estatal.

Al dar respuesta a la impugnación del apartado primero de la disposición final segunda de la Ley de mutualidades de previsión social de Cataluña debemos tener en cuenta que las referencias a los arts. 9.21 y 10.4 del texto originario del Estatuto de Autonomía de Cataluña deben entenderse hechas a los apartados segundo y tercero del art. 126 del Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado por la Ley Orgánica 6/2006. De acuerdo con el art. 126.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, corresponde a la Generalitat «la competencia compartida sobre la estructura, la organización y el funcionamiento de las entidades de crédito que no sean cajas de ahorro, de las cooperativas de crédito y de las entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y de

las entidades físicas y jurídicas que actúan en el mercado asegurador a las que no hace referencia el apartado 1», dedicado justamente a las mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de Seguridad Social, y en virtud de lo dispuesto en el art. 126.3, la competencia, igualmente caracterizada como compartida, «sobre la actividad de las entidades a que hacen referencia los apartados 1 y 2.» Como ya hemos tenido ocasión de señalar anteriormente, la calificación estatutaria de estos títulos competenciales como compartidos implica «su sometimiento a las competencias del Estado para el dictado de normas básicas (en lo esencial, art. 149.1.11 y 13), sin que, obviamente, tal calificación pueda impedir la incidencia que sobre la competencia autonómica puedan tener las competencias concurrentes estatales, en especial sobre la legislación mercantil (art. 149.1.6 CE)» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 72).

El examen de los motivos de impugnación aducidos por el Abogado del Estado desde la perspectiva que nos ofrece el nuevo marco estatutario conduce directamente a su desestimación. Por lo que se refiere a la pretensión de equiparar las competencias autonómicas sobre mutuas de seguros con las reconocidas por el art. 69.2 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, estamos ante un puro juicio de intenciones sobre los móviles que pudieron inspirar en su momento la acción del legislador autonómico y que no encuentra respaldo alguno en el Estatuto de Autonomía reformado de Cataluña, que distingue claramente las competencias autonómicas sobre cooperativas (art. 124), mutualidades de previsión social (art. 126.1) y otras entidades «que actúan en el mercado asegurador», entre las que figurarían las mutuas de seguros (art. 126.2). La calificación de esta última competencia como compartida garantiza la plena efectividad de la normativa básica estatal en la materia (aquí, el art. 69.2 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados), como ya quedó dicho en el pasaje de la STC 31/2010 antes reproducido, por lo que no se aprecia extralimitación competencial alguna. Otro tanto sucede con las menciones a los planes y fondos de pensiones y sus sociedades gestoras –que ahora incorpora el art. 126.2 del Estatuto de Autonomía, con el alcance reseñado en la STC 31/2010, FJ 72– y a «cualquier otra persona o entidad, presente o futura, que lleve a cabo actividad aseguradora», coincidente, en lo que ahora interesa con la expresión «entidades físicas y jurídicas que actúan en el mercado asegurador a las que no hace referencia el apartado», es decir, distintas de las mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de Seguridad Social. Esta coincidencia terminológica permite descartar que los términos empleados por el legislador den lugar, por sí solos, a una ampliación de las competencias autonómicas.

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 Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos el art. 1 y las referencias al coaseguro que figuran en los arts. 4 b) y 25 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de noviembre de dos mil doce.–Pascual Sala Sánchez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Francisco José Hernando Santiago.–Adela Asua Batarrita.–Luis Ignacio Ortega Álvarez.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Juan José González Rivas.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Pablo Pérez Tremps respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5851-2003

Con el mayor respeto hacia la posición mayoritaria recogida en la Sentencia, como Ponente he propuesto la aplicación de la doctrina que se sentara en la STC 173/2005, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 453-1996 que, como se recuerda en los fundamentos, es el envés del recurso de inconstitucionalidad que se resuelve en la presente Sentencia. Dicha aplicación ha sido aceptada por la mayoría para fundar el fallo.

No obstante, debo justificar mi discrepancia parcial, para lo que basta con la remisión al voto particular que formulara a la citada STC 173/2005 junto con la entonces Presidenta del Tribunal, doña María Emilia Casas Baamonde, en relación con el juego de los puntos de conexión. En el presente caso, mi discrepancia, en coherencia con lo entonces mantenido, sólo se proyecta sobre la declaración de inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley enjuiciada, que entiendo ajustado al bloque de la constitucionalidad.

Madrid, a catorce de noviembre de dos mil doce.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5851-2003

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y dentro del máximo respeto que me merece la opinión expresada por la mayoría del Pleno, formulo el presente Voto particular por entender que la Sentencia de la que discrepo no debió de declarar la inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social.

De conformidad con la alegación del Abogado del Estado, la inconstitucionalidad del referido precepto traería causa en la utilización de un doble punto de conexión (domicilio o territorio donde se desarrolle la actividad principal) a la hora de definir el ámbito de imputación normativo de la ley impugnada, contrariando así de manera abierta y directa la exigencia establecida por el art. 69.2 del texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, Ley básica a estos efectos, que impone el empleo de un triple orden de conexión (domicilio social, ámbito de operaciones y localización del riesgo). Constatada la falta de concordancia entre ambos pasajes legales, los de las leyes autonómica y estatal, el fundamento jurídico 2 de la sentencia de la que me aparto recuerda que la STC 173/2005, de 23 de junio, declaró la regularidad constitucional de ese triple orden de conexión, procediendo por ello a declarar la inconstitucionalidad del pasaje legal a examen al hacer suyas las razones expuestas en el fundamento jurídico 11 de este último pronunciamiento.

En relación con la citada sentencia, la STC 173/2005, la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde y el Magistrado don Pablo Pérez Tremps formularon un Voto particular sobre el juicio de constitucionalidad del art. 69.2 de la entonces Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, llegando a la conclusión de que el establecimiento del tan mencionado triple orden de conexión invierte una asentada doctrina constitucional sobre la eficacia extraterritorial del ejercicio de las competencias autonómicas, elevando a la condición de regla general la regla que ha de actuar con carácter excepcional.

Como tuve la oportunidad de manifestar durante el debate del Pleno del presente recurso de inconstitucionalidad, comparto la opinión vertida en el Voto particular de la STC 173/2005, a la que ahora me remito para fundamentar mi discrepancia con el sentir de la mayoría expresada en esta Sentencia.

Madrid, a catorce de noviembre de dos mil doce.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Firmado y rubricado.